

**Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de  
l'Etat pour l'exercice 2008 (3278TCA)**

**AVIS DE LA  
CHAMBRE DE COMMERCE**

**Un rééquilibrage durable  
des finances publiques ?**

Luxembourg, le 14 novembre 2007

Résumé de l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de budget 2008

**Un rééquilibrage durable des finances publiques ?**

La situation des finances publiques à la fin de l'année 2007 est sensiblement plus favorable que celle présentée il y a douze mois. L'amélioration de la situation financière des Administrations publiques, telle qu'elle est illustrée dans le graphique 1 ci-dessous, se caractérise notamment par les faits positifs suivants :

- les déficits attendus et prévus sur les exercices 2006 et 2007 ne se sont pas confirmés. En effet, les soldes respectifs de -1,5% et de -0,9% du PIB (sur base des données notifiées fin novembre 2006 au Conseil et à la Commission de l'Union Européenne dans le contexte de la 8<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité) se sont transformés en excédents (+0,7% en 2006, + 1,0% en 2007) sur base des données disponibles début octobre 2007.

- le déficit de l'Administration publique en 2005 n'a plus été que de 0,1% du PIB, alors que les premières estimations du compte de cet exercice (établies en fin 2006) avaient tablé sur un solde de -1,0%.

- l'équilibre des finances publiques aurait été atteint dès 2006 et serait - sur base des chiffres du projet de budget 2008 – confirmé également en 2008, alors que douze mois plus tôt, l'équilibre était espéré au plus tôt pour l'exercice 2009.

- la situation financière de l'Administration centrale (optique SEC95), qui a un impact déterminant sur celle de l'Administration publique, serait sensiblement moins négative sur les exercices 2005 à 2008 qu'estimé il y a un an.

- la progression du total des dépenses entre 2007 et 2008 (+5,3%) est inférieure à l'augmentation du total des recettes (+7,6%) de l'Etat central au sens strict (optique nationale). Ceci n'est par contre plus le cas sur l'horizon de deux ans 2006-2008 si l'on se base sur les chiffres, plus fiables, du compte 2006 et si l'on se réfère de surcroît à la progression des dépenses sous l'optique européenne de l'Administration publique.

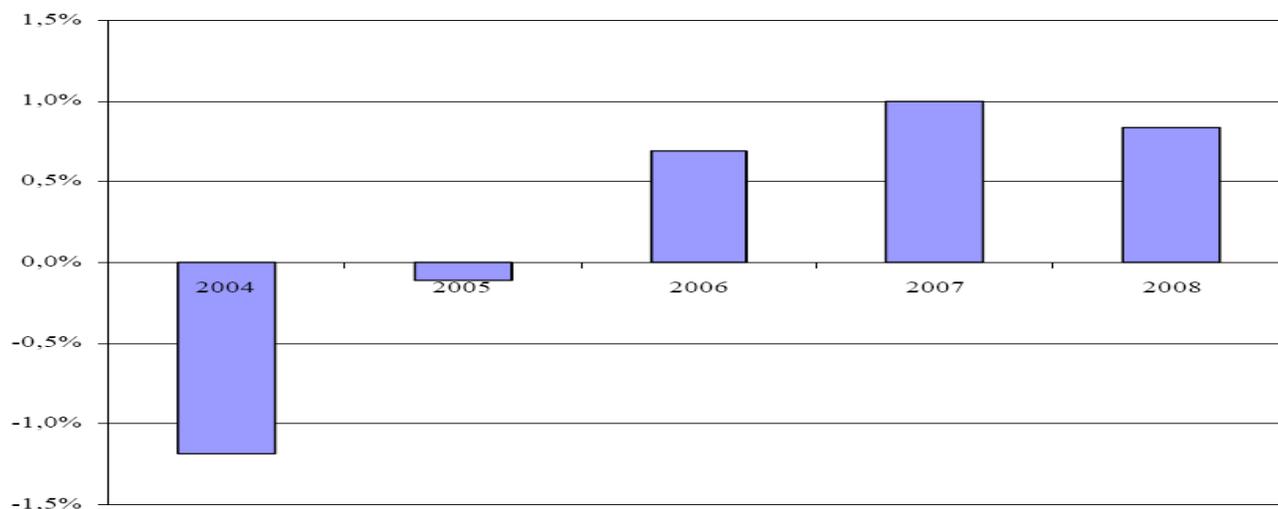
- la progression du total des dépenses entre 2007 et 2008 est inférieure à l'évolution prévisible du produit intérieur brut en valeur, qui est estimée à +7,6% au projet de budget. Cependant, la progression des dépenses peut paraître démesurée par rapport aux risques macroéconomiques planant sur notre économie.

- la situation des fonds spéciaux est plus favorable qu'un an plus tôt, avec des avoirs projetés de quelque 1700 millions EUR en fin d'exercice 2006.

Le graphique 1 indique ainsi un rééquilibrage accéléré par rapport aux prévisions établies un an plus tôt, ce que la Chambre de Commerce salue. En effet, la 8<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité avait tablé sur un retour vers l'équilibre du solde de l'Administration publique seulement en 2009. Ces prévisions actualisées de l'évolution du solde de l'Administration publique se

comparent également de manière satisfaisante aux évolutions correspondantes des autres pays de la zone euro. Le graphique 2 ci-après présente, à titre de comparaison, l'évolution prévisible du solde de l'Administration publique de nos 3 pays voisins au cours de la période 2003 à 2008. Le Luxembourg figure d'ailleurs désormais parmi les cinq pays de l'Union européenne qui ont une capacité de financement positive de l'Administration publique ainsi qu'une dette publique inférieure à 60% du PIB.

**Graphique 1 : Evolution des soldes de l'Administration publique (optique européenne)**



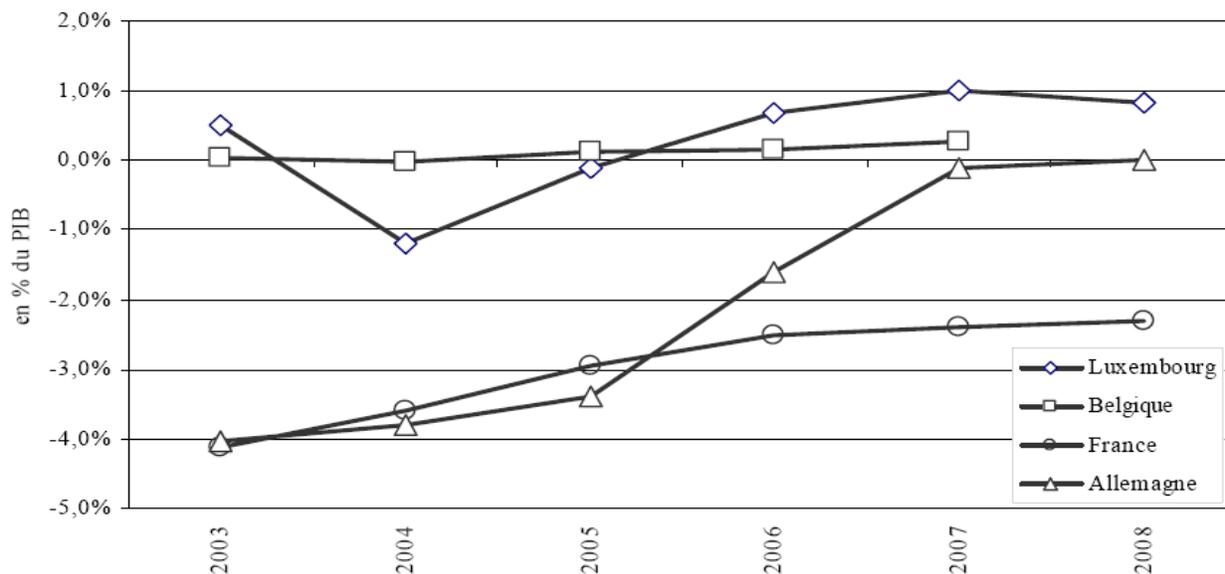
De l'avis de la Chambre de Commerce, ce cadre général plus favorable découle principalement des facteurs suivants :

- Du côté des **recettes**, l'environnement conjoncturel a été très porteur sur les années 2005 à 2007, ce qui a eu un effet bénéfique important sur le secteur phare de l'économie luxembourgeoise, en l'occurrence le secteur financier, avec un impact très favorable sur les recettes fiscales générées directement et indirectement par ce dernier. Il est à noter cependant que ceci a été moins manifeste pour d'autres secteurs d'activité. Par ailleurs, les bonnes performances économiques n'ont pas été suffisantes pour éliminer le déficit de l'Etat central, qui revêt un caractère structurel. Par ailleurs, des recettes non récurrentes ont renfloué de manière inattendue les caisses publiques (opération Mittal sur Arcelor, qui s'est accompagnée d'importants versements de dividendes), principalement sur l'exercice 2006.

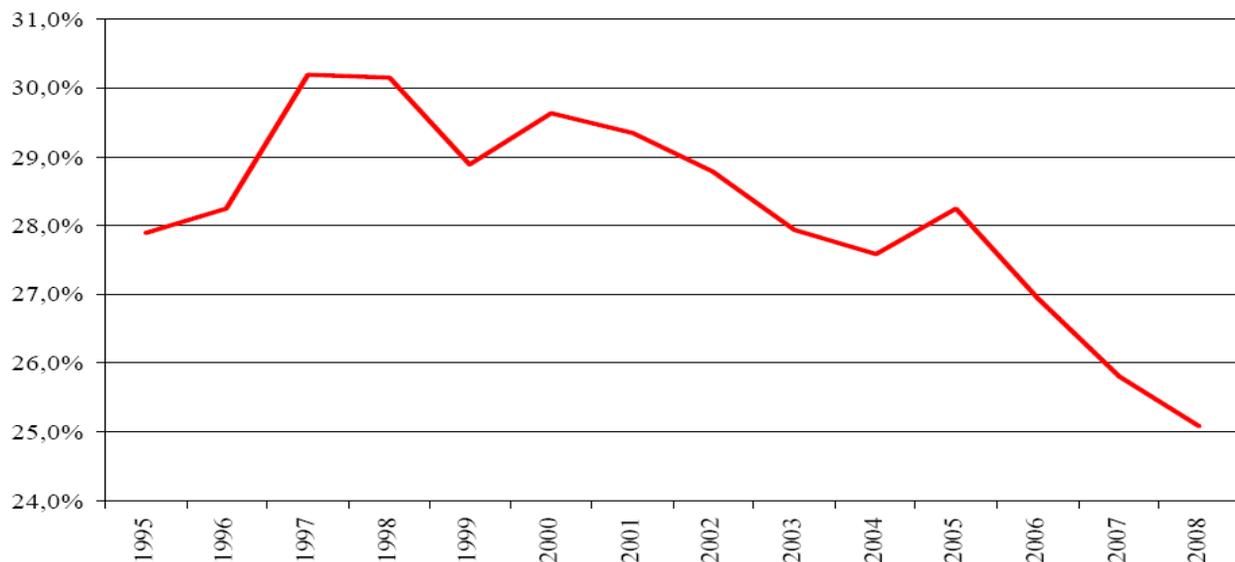
La Chambre de Commerce note avec satisfaction que le Gouvernement a atteint son objectif de réduire progressivement la part des recettes publiques dans le PIB (cf. Graphique 3). Cette amélioration est cependant dans une certaine mesure le reflet de la forte augmentation du PIB nominal enregistrée depuis 2005. Par ailleurs, l'existence d'une marge de manœuvre suffisante, permettant de poursuivre le nécessaire allègement de la fiscalité des entreprises, présuppose que soient rendues moins fragiles plusieurs catégories de recettes fiscales (cf. conjoncture économique, accises prélevées sur les non résidents, TVA, impôt retenu sur les revenus de capitaux, ...).

- Du côté des **dépenses**, les mesures retenues dans l'avis du 28 avril 2006 du Comité de Coordination Tripartite, ayant porté sur une réduction des dépenses de l'ordre de 390 millions EUR selon les estimations gouvernementales, semblent avoir porté leur fruit.

**Graphique 2: Evolution de la capacité/ du besoin de financement des Administrations publiques du Luxembourg et des trois pays voisins**



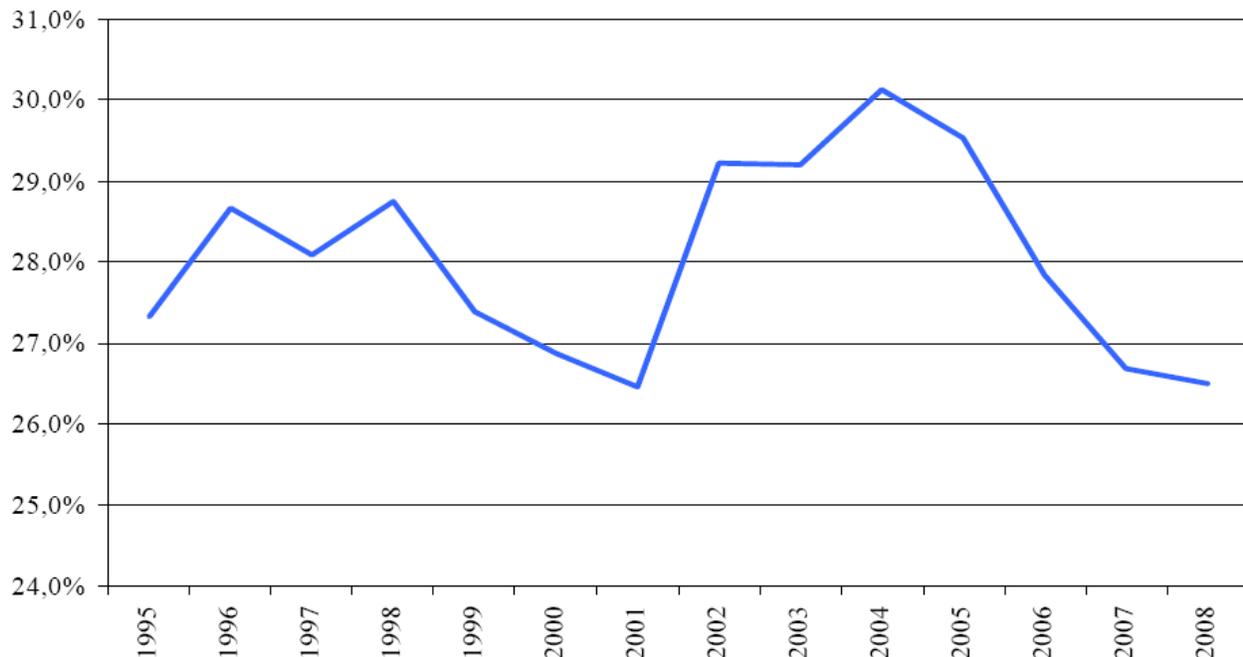
**Graphique 3: Evolution du total des recettes de l'Administration centrale en % du PIB**



Cependant, à partir de 2006 la réduction du ratio de dépenses (cf. Graphique 4) s'explique partiellement par une relative faiblesse des investissements publics. Au cours de la période visée et notamment en 2007, les investissements publics réalisés sont restés largement en retrait des investissements annoncés ou projetés dans les programmes pluriannuels relatifs aux projets de budget précédents, et ceci indépendamment d'une sélectivité accrue en matière

d'investissement public. Les réserves des fonds sont de ce fait dans un meilleur état que prévu en fin de l'exercice 2006, alors que cette situation risque de ne pas perdurer. L'exécution moins rapide des dépenses d'investissement a exercé un effet positif sur le solde tant de l'Etat central que de l'Administration publique au sens de Maastricht. Il faut cependant souligner que cet effet positif d'un point de vue comptable peut se révéler négatif d'un point de vue macroéconomique du fait de la non exécution, de la réalisation retardée ou d'une mauvaise planification des investissements.

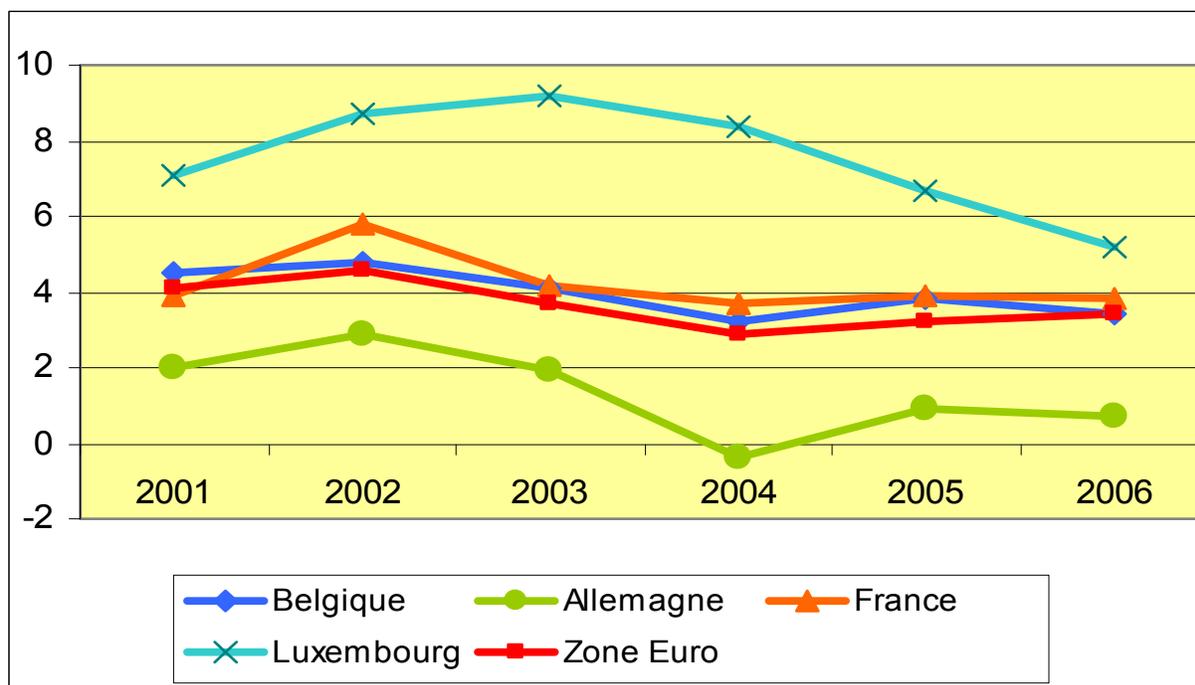
**Graphique 4: Evolution du total des dépenses de l'Administration centrale en % du PIB**



De surcroît, la réduction du ratio des dépenses au PIB est davantage le reflet du dynamisme du PIB nominal que le résultat d'un strict encadrement des dépenses. Le graphique 5 illustre l'évolution nominale des dépenses courantes des Administrations publiques. Même si la progression a pu être freinée au cours des dernières années, les dépenses courantes ont augmenté, sur toute la période analysée, de manière plus rapide que dans les pays voisins et que la moyenne des pays de la zone euro.

Même si des efforts timides en vue de freiner ces dépenses sont à saluer (cf. mesures tripartites, mesures ponctuelles au niveau de la sécurité sociale et de la consommation publique), il est à regretter que des mesures contraires viennent souvent contrecarrer ces efforts. Tel est par exemple le cas de l'accord salarial du 5 juillet 2007 dans la fonction publique. Cet accord engendre des dépenses supplémentaires au titre de l'exercice 2007 de 17 millions EUR et du même ordre en 2008, tout en grevant les budgets suivants de manière récurrente et dynamique à cause des automatismes inhérents aux crédits afférents. Il en est de même des nouvelles mesures fiscales en faveur des personnes physiques (bonus pour enfant(s) à charge, adaptation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques), auxquelles la Chambre de Commerce ne s'oppose pas du fait de leur sélectivité accrue. Il faut cependant souligner que ces mesures comportent un coût à charge du budget 2008 de l'ordre de 295 millions EUR.

**Graphique 5: Progression nominale des dépenses courantes des Administrations publiques (en %)**



Source : Eurostat, STATEC, calculs BCL

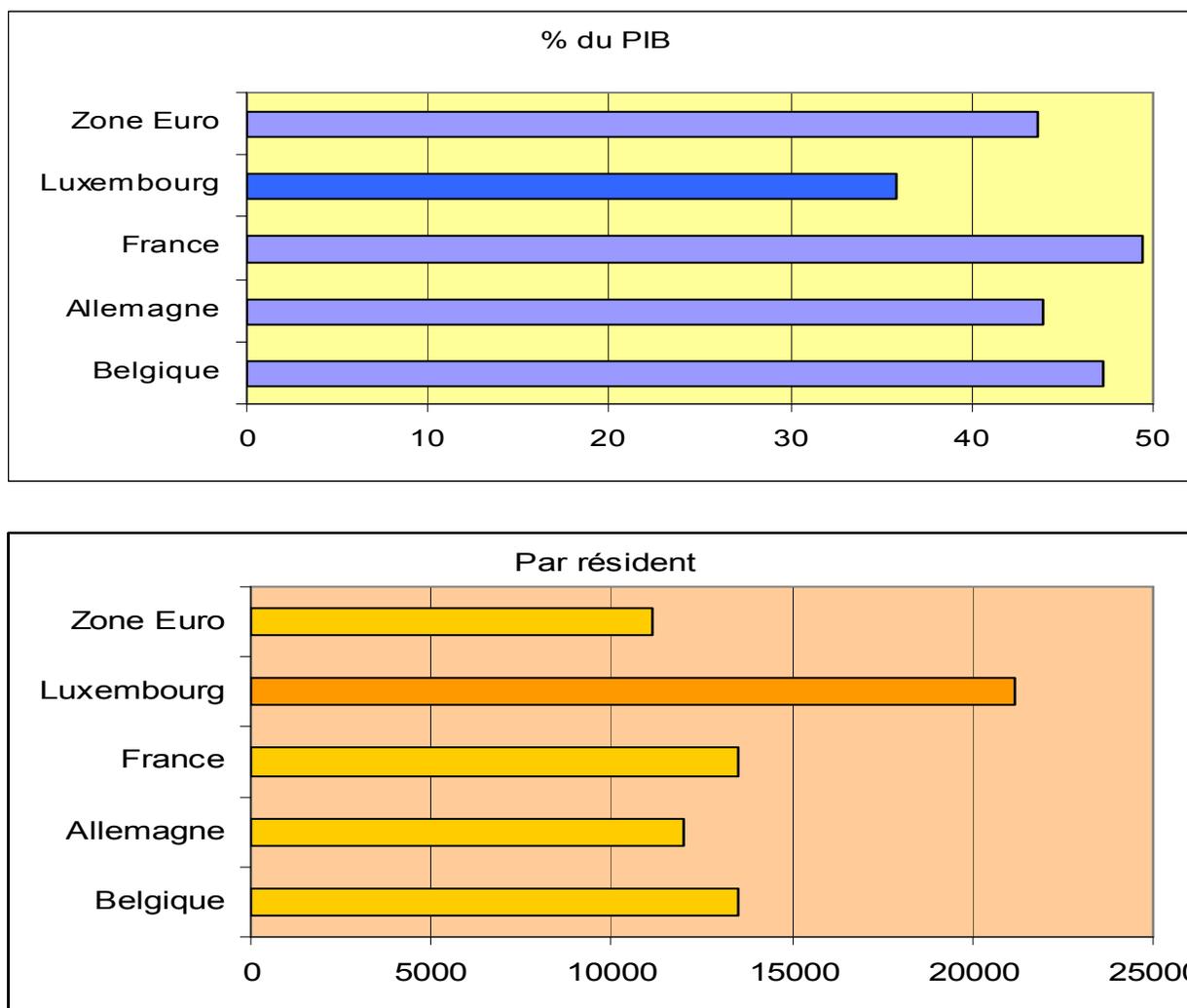
Par ailleurs, une appréciation de l'évolution des dépenses courantes par rapport au PIB ne doit pas ignorer l'effet trompeur de l'apport des nombreux frontaliers au dynamisme de notre économie (cf. Graphique 6). Cet apport gonfle en fait le dénominateur du rapport « dépenses publiques/PIB », alors que le numérateur est relativement moins affecté, du moins pour l'instant, par les prestations aux frontaliers (pensions, dépenses de santé, infrastructures, ...). Ainsi, la Chambre de Commerce estime que, pour tenir compte des spécificités du Luxembourg quant à l'apport important des non résidents, l'indicateur de l'évolution des dépenses par rapport au PIB doit être interprété avec prudence, puisque ce ratio est de ce fait relativement bas au Grand-Duché par rapport aux pays de plus grande taille. Une mesure plus appropriée est l'évolution des dépenses courantes des Administrations publiques en euros par résident après correction pour les dépenses de sécurité sociale allouées aux non-résidents. Or ces dépenses courantes corrigées sont bien plus élevées au Grand-Duché que dans les autres Etats de la zone euro.

**L'équilibre budgétaire reste fragile et les contextes conjoncturel et structurel des mois à venir ne seront guère favorables à cet égard. L'effet ciseaux entre progression des dépenses et progression des recettes continue.**

Si la Chambre de Commerce peut se réjouir du rééquilibrage anticipé du solde de l'Administration publique, elle se doit de souligner le manque de durabilité de ce résultat. Les dépenses de consommation ou de fonctionnement de l'Etat central, ainsi que les dépenses en vue du financement d'un système de protection sociale onéreux, vont continuer à fragiliser la situation globale des finances publiques à long terme. Une comparaison du projet de budget

2008 et des données budgétaires de 2007 (dans leur version amendée afin de tenir compte des plus et/ou moins-values de recettes et des dépenses qui sont susceptibles de se concrétiser d'ici la clôture de l'exercice en cours) est disponible au tableau 1 du volume III du projet de budget. En 2008, les dépenses de l'Administration centrale (sous l'optique SEC95 : +6,77%) augmenteraient plus rapidement que les recettes (+4,56%). Il en est de même lorsqu'on compare le projet de budget 2008 avec le compte 2006, qui constitue le meilleur ancrage de comparaison récent. Toujours selon le volume III du projet de budget, les dépenses augmenteraient plus rapidement (+13,25% en deux ans) que les recettes (+10,78%) au niveau de l'Administration centrale de 2006 à 2008. Donc l'effet ciseaux entre progression des dépenses budgétaires et recettes budgétaires, incriminé par la Chambre de Commerce à plusieurs reprises, continue. Un tel déphasage entre les dépenses et les recettes n'est pas soutenable à terme.

**Graphique 6: Dépenses courantes des Administrations publiques (en % du PIB et en montants absolus par résident (en EUR), en 2005)**



Source : STATEC, Eurostat, calculs BCL.

Les fragilités inhérentes à la situation des finances publiques luxembourgeoises sont renforcées à terme par l'absence de réformes structurelles à plusieurs niveaux, ce qui empêche le Grand-Duché de respecter les critères d'une politique de développement durable.

Il est à regretter que les autorités politiques n'aient pas profité de la bonne conjoncture économique des derniers mois pour engager des réformes plus incisives que celles décidées au Comité de Coordination Tripartite, dont les mesures d'économie budgétaire sont compensées en partie par les mesures fiscales en faveur des personnes physiques. Celles-ci ne vont pas nécessairement avoir un impact positif direct sur les entreprises, de sorte qu'elles auraient dû être accompagnées simultanément par des mesures fiscales plus prononcées en faveur des sociétés. La Chambre de Commerce salue cependant la réduction de moitié du droit d'apport et de sa suppression totale au plus tard pour 2010, même s'il s'agit d'une revendication de longue date et même si elle plaide de ce fait pour son abolition dès 2008. Les mesures fiscales favorisant l'investissement en propriété intellectuelle et le relèvement de la bonification d'impôt pour investissement constituent également des avancées, dont l'impact quantitatif sera cependant assez réduit à l'aune des réductions d'impôt accordées aux particuliers.

Dans le passé, la Chambre de Commerce avait formulé des recommandations qui auraient pu rencontrer les objectifs de soutenabilité tant des finances publiques que de la compétitivité de l'économie et de la cohésion sociale. Les mois qui vont suivre se rapprocheront de plus en plus des échéances électorales et ne permettront plus guère de mettre en œuvre les réformes d'envergure qui s'imposent en vue d'atteindre les objectifs de développement durable.

Dans ce même contexte, le groupe de travail mis en place récemment, visant à mettre en œuvre des mesures contribuant à assurer le financement à long terme des régimes de pension, ne doit pas rester à moyen terme à un niveau de discussion, mais œuvrer pour que des mesures structurelles efficaces voient le jour.

De même, l'autre groupe de travail, qui vise à mettre en œuvre des dispositions d'amélioration de la compétitivité fiscale des entreprises, exerce une mission décisive. Une inactivité dans ce domaine induirait en effet à terme à un déchet fiscal important, du fait de la perte d'attractivité du système fiscal luxembourgeois par rapport à ceux appliqués sur des sites concurrents. Il s'agit en l'occurrence d'agir concrètement sur la compétitivité par le truchement de la fiscalité des entreprises, en vue d'asseoir les finances publiques sur des bases plus solides.

Dans son présent avis budgétaire, la Chambre de Commerce met un accent particulier sur la soutenabilité des finances publiques, qui est à la fois un facteur-clé de la compétitivité de l'économie et des entreprises, un objectif du Pacte de Stabilité et de Croissance européen et un élément déterminant de toute stratégie de développement durable. A terme, seule une telle stratégie est d'ailleurs compatible avec le maintien de la cohésion sociale. En effet, une adoption trop tardive des nécessaires mesures structurelles se traduirait par une hausse des cotisations et/ou par une réduction des prestations sociales.

### **Le projet de budget 2008 s'inscrit dans le contexte de perspectives conjoncturelles plus incertaines**

Après une hausse du PIB de l'ordre de 5,0% en 2007, la croissance économique attendue pour 2008 se situe à 4,5% au Grand-Duché. Les perspectives restent relativement favorables et se situent à un niveau dépassant largement la performance de la zone euro. Cette évolution résulte

notamment de la dynamique ininterrompue du secteur financier, avec des effets induits sur les services aux entreprises et d'autres branches.

Au moment de la rédaction du présent avis, les effets de la crise immobilière aux Etats-Unis ont eu des effets marginaux sur la place financière luxembourgeoise, mais des effets négatifs plus prononcés ne peuvent pas encore être exclus pour 2008, à travers une détérioration plus profonde du secteur financier à l'échelle mondiale. D'autres facteurs d'incertitude planant sur l'environnement macroéconomique international tiennent aux instabilités politiques dans le monde, aux prix record du pétrole et d'autres matières premières, à la maturité du cycle économique et, pour ce qui est plus particulièrement de la zone euro, aux hausses récentes des taux d'intérêt et aux risques découlant de la hausse de l'Euro.

Si les incertitudes et risques entourant l'évolution conjoncturelle en 2008 sont valables pour toutes les économies dans un monde globalisé, les effets en découlant peuvent s'avérer autrement plus dramatiques dans une petite économie ouverte et structurée comme celle du Grand-Duché. Ainsi, la prudence doit rester de mise à tous les niveaux et notamment dans le domaine budgétaire, en particulier en ce qui concerne l'évolution des dépenses.

### **Les problèmes structurels persistent dans un grand nombre de domaines politiques**

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

Fidèle à sa mission de défenseur et de promoteur de l'intérêt économique général, la Chambre de Commerce a dressé au printemps 2007 un bilan intermédiaire des actions politiques réalisées à un peu plus de la moitié de la législature en cours. L'analyse de la politique budgétaire se prête parfaitement à une nouvelle mise à jour de l'examen de l'action gouvernementale dans les domaines les plus importants. Ce faisant, la Chambre de Commerce constate que le Gouvernement s'est attaqué à de nombreux problèmes et à des sujets sociétaux d'envergure. Cependant, de nombreux défis structurels n'ont pas trouvé de réponse adéquate ou durable. Il est à regretter que les autorités politiques se détournent d'une action politique proactive visant à prévenir l'apparition de carences structurelles. Ce phénomène, qui peut être observé notamment dans le domaine de la fiscalité des entreprises, de l'environnement, des infrastructures, de l'enseignement et de la recherche, devient tangible dans la récente version du tableau de bord établi par l'Observatoire de la compétitivité. Malgré des performances macroéconomiques à première vue remarquables, reposant en grande partie sur un environnement conjoncturel global très propice, le Luxembourg se distingue par des faiblesses non négligeables dans plusieurs domaines cruciaux pour l'avenir du pays.

Les domaines les plus problématiques restent l'inflation, la compétitivité-prix et la compétitivité-coût, la formation et la recherche publique, la diversification économique, ainsi que le cadre institutionnel (simplification administrative). De manière générale, la Chambre de Commerce se doit de constater que la dichotomie entre évolutions structurelle et conjoncturelle reste importante. En effet, d'une part, la conjoncture est actuellement favorable, alors que d'autre part la compétitivité ne s'améliore pas voire même se détériore, que le taux de chômage reste élevé, que l'inflation reste supérieure à celle des pays voisins, que les réserves tendent toujours à se résorber, que l'équilibre budgétaire reste fragile, et que le financement à long terme de la sécurité sociale n'est pas assuré.

De nombreux indicateurs de compétitivité ne se sont pas améliorés au cours des derniers mois, quand ils ne se sont pas carrément détériorés (voir à ce propos le récent classement du « World Economic Forum », qui met en évidence une compétitivité moindre au Luxembourg que dans les trois pays voisins et que dans la plupart des autres pays européens). Des mesures durables et à long terme en vue de l'amélioration de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise font défaut.

**Cependant, la Chambre de Commerce a identifié notamment deux initiatives récentes très louables, qui n'ont certes pas d'effet direct et à court terme sur les finances publiques, mais sans lesquelles notre environnement socio-économique aurait subi des impacts négatifs à long terme.**

Premièrement, il s'agit de la décision récente du Gouvernement de lever prématurément les restrictions relatives à la libre circulation prévue dans les Traités d'adhésion des huit Etats qui ont adhéré à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004. Cette décision est devenue effective le 1<sup>er</sup> novembre 2007. L'ouverture anticipée de notre marché du travail aux ressortissants de la Hongrie, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Slovaquie, de la République tchèque, de la Pologne et de la Slovénie correspond à la mise en œuvre d'une des grandes libertés sur lesquelles est fondée la construction européenne, à savoir la libre circulation des personnes. Elle intervient aussi au moment où ces pays rejoindront l'espace Schengen. Il est indéniable que cette mesure sera bénéfique pour le développement économique du Grand-Duché et de ses entreprises. Malgré le réservoir important de main-d'œuvre que constitue la Grande Région, de nombreux secteurs éprouvent en effet des difficultés à recruter les personnes qualifiées dont ils ont besoin.

Deuxièmement, il s'agit du projet de réforme du droit de la nationalité que les autorités gouvernementales ont déposé au travers du projet de loi n° 5620 sur la nationalité luxembourgeoise. La modernisation du droit de la nationalité, qui prévoit notamment la possibilité de la "double nationalité", constitue un des sujets essentiels pour le développement à long terme de l'économie et de la société luxembourgeoises. Même si cette réforme n'aura pas d'effets directs sur les finances publiques, elle permettra de mieux intégrer les nombreux étrangers, salariés et entrepreneurs qui contribuent à la prospérité de notre économie et de mieux les faire participer à la détermination des choix collectifs de la société luxembourgeoise. La « double nationalité » est un enjeu crucial, car la production de richesse dépend en grande partie de l'ouverture du Grand-Duché sur l'étranger et de la contribution des nombreux salariés et entrepreneurs étrangers à la vie socio-économique. Il est dès lors incontestable que la double nationalité constitue bien un enjeu majeur qui bénéficiera à long terme à l'économie luxembourgeoise et en renforcera la compétitivité. C'est une réforme structurelle socio-économique importante que la Chambre de Commerce approuve pleinement, avec l'espoir que les conditions d'acquisition de la nationalité, qui sont trop strictes dans le projet de loi, seront allégées suivant les propositions énoncées dans son avis du 4 avril 2007.

**La situation financière se caractérise par une fragilité considérable du côté des recettes, qui ne peut guère être supprimée, voire réduite. Le remède prioritaire consiste à réaliser des économies supplémentaires du côté des dépenses, qui subissent de nombreuses pressions à la hausse. Les pressions à la hausse de la consommation publique et des prestations sociales tendent à redoubler d'intensité en période de haute conjoncture,**

**alors que c'est précisément au cours de ces périodes qu'il convient d'adopter des mesures de consolidation budgétaire, conformément à une démarche contra-cyclique.**

La situation financière de l'Administration publique s'est notablement améliorée en 2006 et probablement aussi en 2007. Cependant, cette amélioration devrait déjà connaître une inversion dès 2008, le surplus de l'Administration publique passant de 1 à 0,8% du PIB tandis que le déficit de l'Administration centrale passerait de 0,9% du PIB en 2007 à 1,4% l'année suivante. D'où la question, soulevée par la Chambre de Commerce, de la durabilité du rééquilibrage des finances publiques. En effet, la décélération conjoncturelle en 2008 (en comparaison avec le résultat exceptionnel observé en 2006 et 2007) induira un moindre dynamisme des recettes fiscales, alors que les dépenses budgétaires courantes sont affectées par de nouvelles mesures, par exemple l'introduction d'un bonus pour enfant(s) à charge. L'ensemble des nouvelles mesures en faveur des ménages induira d'ailleurs un coût total de près de 1% du PIB. Or, afin de mieux tenir compte de la situation particulière du Luxembourg en matière de situation patrimoniale de l'Etat, de soutenabilité des finances publiques et de volatilité des performances économiques du pays, la Chambre de Commerce estime que l'objectif à moyen terme du solde de l'Administration publique le plus approprié pour le Luxembourg est un surplus d'au moins 1,5% du PIB en termes structurels (le solde structurel est le solde apuré de l'impact de la conjoncture et des mesures temporaires).

Dans son avis du 15 novembre 2006, la Chambre de Commerce avait jugé insuffisantes les mesures d'économie budgétaire découlant de l'accord tripartite d'avril 2006 et avait proposé des économies supplémentaires de l'ordre de 210 millions EUR. Les critères sous-jacents à ces mesures étaient de trois types : 1) des dépenses non prioritaires ; 2) des dépenses ayant connu une forte progression les années précédentes ; 3) des dépenses contraires aux objectifs de la stratégie de Lisbonne. Il est à regretter que ces propositions n'aient pas été suivies par les autorités, sauf en ce qui concerne le report de certaines dépenses du Fonds d'équipement militaire. Dans le présent avis, la Chambre de Commerce propose à nouveau des mesures concrètes d'économie, d'environ 200 millions EUR, visant à réduire à court terme l'écart entre le solde structurel souhaitable de 1,5% et le solde structurel projeté pour l'exercice 2008, qui serait de 0,7% du PIB selon la 9<sup>ème</sup> actualisation du Programme de stabilité. Pour atteindre cet objectif dès 2008, le solde structurel devrait être excédentaire de près de 600 millions EUR, ce qui équivaut à un écart d'environ 300 millions par rapport au solde structurel prévu pour 2008 dans le Programme de stabilité. Sans les mesures fiscales au bénéfice des personnes physiques, l'excédent structurel de 1,5% du PIB aurait déjà pu être atteint dès 2008.

Afin de se rapprocher autant que possible de cet excédent de quelque 600 millions EUR en 2008, la Chambre de Commerce propose plusieurs pistes et quelques mesures concrètes. Elles équivalent à des économies directes de plus de 200 millions EUR, qui pourraient permettre de réduire l'écart de 300 millions entre le surplus effectif attendu pour 2008 et le surplus souhaitable à moyen terme. Si cet objectif à moyen terme peut a priori sembler exigeant, il s'impose particulièrement compte tenu de multiples défis tels que la fragilité de l'équilibre budgétaire actuel, la vulnérabilité de nombreuses catégories de recettes fiscales et enfin les divers engagements financiers restant à couvrir au niveau du budget courant (système de sécurité sociale, réduction nécessaire de la taxation des entreprises) et au niveau du budget en capital (dépenses d'investissement public).

Compte tenu de la fragilité de certaines catégories de recettes et de la probable décélération conjoncturelle en 2008, la Chambre de Commerce estime que ses propositions d'économie sont tout à fait justifiées, même si le solde de l'Administration publique a pu être rééquilibré plus rapidement que prévu (grâce notamment à la conjoncture favorable et à quelques recettes

exceptionnelles et non récurrentes). La Chambre de Commerce tient à souligner que la fragilité et l'absence de soutenabilité au niveau des recettes est aggravée par une pression de plus en plus prononcée du côté des dépenses.

### **La fragilité et l'absence de soutenabilité au niveau des recettes ...**

- Les nouvelles mesures au bénéfice des personnes physiques, dont le coût récurrent est estimé à 295 millions EUR, n'engendreront guère de retour financier à moyen terme. Il est vrai que ces mesures, d'ailleurs d'ordre plutôt social et plus sélectives que d'autres adoptées récemment, pourront avoir un impact macroéconomique à travers le pouvoir d'achat amélioré des principaux bénéficiaires, mais cet impact risque de demeurer limité à une faible hausse des recettes de TVA.

- Le budget 2008 ne sera guère grevé par les mesures fiscales en faveur des entreprises. En effet, la réduction de 50% du droit d'apport, la hausse de 10% à 12% de la bonification d'impôts pour investissement et les mesures annoncées en vue de promouvoir les activités dans le contexte de la propriété intellectuelle n'engendreront qu'un déchet fiscal significativement inférieur à 0,25% du PIB en 2008, sans même tenir compte de l'effet d'entraînement de ces mesures sur l'activité économique. Ces mesures, certes louables, ne seront pas suffisantes pour maintenir une certaine attractivité du Luxembourg en tant que site d'implantation, terre d'accueil pour des investissements étrangers et environnement favorable pour le développement d'activités économiques. Une approche plus proactive est de mise, ce qui exige une marge de manœuvre budgétaire à moyen terme, qui sera cependant compensée par une activité économique plus soutenue et une base taxable consolidée, voire renforcée dans le futur. D'où la nécessité de réaliser au cours des mois et années à venir des économies du côté des dépenses afin de contrebalancer les moindres recettes momentanées découlant d'une réforme de la fiscalité des entreprises, qui est indispensable pour rétablir la compétitivité de l'économie et des entreprises luxembourgeoises. Une approche contraire est incompatible avec une stratégie cohérente en matière de compétitivité et de développement durable.

- La Chambre de Commerce invite les autorités à prendre en considération les perspectives en matière de développement démographique et de développement durable lors de la (re)définition de leur politique fiscale. Il y a lieu de réfléchir aux effets sur les recettes fiscales du vieillissement de la population, de la raréfaction des facteurs de production et des effets du changement climatique. Souvent, ces effets sont uniquement analysés quant aux impacts potentiels sur les dépenses. Il est évident que le vieillissement de la population résidente, de la population active, de la population des entrepreneurs et les mutations en découlant sur la structure de production du Grand-Duché influenceront de manière considérable la base taxable à l'avenir.

- Finalement, la Chambre de Commerce rappelle que plusieurs catégories de recettes sont marquées par leur caractère instable et éphémère. Le niveau de plusieurs catégories de recettes de l'Etat luxembourgeois dépend fortement de décisions politiques prises dans les pays voisins et au niveau communautaire, de sorte qu'il ne faut pas considérer ces revenus comme étant des sources de financement stables, sur lesquelles on pourrait axer des actions politiques déterminées. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce exige que toutes les hausses de prix découlant d'augmentations de taxes ou d'accises soient neutralisées dans l'indice des prix à la consommation, pour annuler tout impact potentiel sur l'échelle mobile des salaires.

**...sont aggravées par une pression de plus en plus prononcée du côté des dépenses.**

- Du côté des dépenses, il est clair que toute stratégie en matière de développement durable, visant tant le renforcement de la compétitivité structurelle de l'économie luxembourgeoise – et par là le développement de la cohésion sociale et du bien-être de la société – que la protection de l'environnement, comportera à l'avenir un coût important à charge de la collectivité et une pression accrue sur le niveau global des dépenses budgétaires courantes et en capital. Les charges les plus importantes dans ce contexte, qui vont grever les budgets de l'Etat de manière intergénérationnelle, sont celles en rapport avec le changement climatique (alors que le système en place, qui découle de choix politiques nationaux erronés dans le passé, se caractérise par un coût démesuré par rapport au faible impact positif global sur l'environnement) et avec le système de protection sociale. Les dépenses en rapport avec ce dernier ne sont pas soutenables à long terme du fait de prestations trop généreuses, souvent pas assez sélectives, et d'évolutions démographiques, certes favorables pour l'heure, mais défavorables à long terme. Ceci est vrai pour les systèmes publics d'assurance vieillesse, d'assurance maladie et d'assurance dépendance.

- La Chambre de Commerce estime qu'une priorité absolue est à accorder aux investissements publics, qui préparent le pays aux défis de l'avenir et qui répondent aux objectifs de développement durable. Dans ce contexte, elle constate qu'un élément explicatif de la situation financière rééquilibrée sur les exercices 2006 et 2007 est l'exécution retardée, ralentie ou postposée de nombreux projets d'investissement par rapport à la planification et au financement projetés dans les projets de budget.

En marge de nombre d'autres facteurs explicatifs, il se peut que des projets non prioritaires aient été postposés dans un souci d'économie, ce que la Chambre de Commerce avait d'ailleurs proposé aux autorités à plusieurs reprises. Il est important, dans un souci de transparence et de cohérence, d'en informer sans tarder le public et les instances consultatives et de déterminer dans la même foulée un nouveau calendrier pour ces projets d'investissement. Pour ce qui est des projets prioritaires, il est à noter que leur volume reste énorme, ce qui exige, au niveau de la politique budgétaire des autorités, une marge de manœuvre prononcée au niveau du total des dépenses budgétaires.

- Les fonds d'investissement public ont été l'instrument, efficace et flexible, pour contourner les rigidités découlant des automatismes et de la mauvaise maîtrise des dépenses courantes dans le passé. Ces fonds, ayant bénéficié de dotations budgétaires importantes lors de la réalisation de plus-values de recettes, avaient assuré une certaine stabilité et continuité au niveau de la politique d'investissement public. Ceci est d'une importance de taille dans une économie aux dimensions réduites, largement ouverte sur et dépendante de l'extérieur, qui est de ce fait très vulnérable aux chocs exogènes et volatile quant aux performances macroéconomiques alors qu'elle doit se doter d'infrastructures modernes en matière de communication, de raccordements aux réseaux de communication et d'approvisionnements internationaux, d'éducation, de recherche, etc.

Or depuis 2001/2002, ces fonds d'investissement voient diminuer leurs avoirs en pourcentage du PIB et également en valeur absolue. Des redressements momentanés ont pu être observés, mais découlaient principalement de dotations exceptionnelles, d'un recours accru à l'endettement pour réaliser certains projets (cf. dans le domaine du rail et des routes) ou d'une activité freinée au niveau de la réalisation de certains projets. Ce freinage a évidemment des

effets négatifs sur les carnets de commandes des entreprises résidentes de construction et des activités connexes.

Face à cette forme de pression sur les dépenses émanant des nombreux investissements publics à réaliser dans les années à venir et face à l'importance de ces derniers pour renforcer et soutenir l'attractivité du Luxembourg, la compétitivité de l'économie et l'activité des nombreuses entreprises de construction et d'autres branches au Grand-Duché, la Chambre de Commerce souligne à nouveau l'importance et l'urgence de réaliser de nouvelles économies du côté des dépenses courantes, afin de créer la marge de manœuvre budgétaire pour doter en suffisance et de manière régulière les fonds spéciaux et pour pouvoir réaliser les projets d'investissement en fonction des priorités quant aux besoins et au bon fonctionnement de l'économie et de la société luxembourgeoises et non en fonction des rigidités et automatismes des dépenses courantes ou en fonction de plus-values de recettes non récurrentes ou exceptionnelles.

**Les adaptations fiscales en faveur des personnes physiques sont certes plus sélectives, mais des mesures du côté de la fiscalité des sociétés sont nécessaires et urgentes**

La Chambre de Commerce ne s'oppose pas aux adaptations fiscales en faveur des personnes physiques, qui seront entérinées par une loi spécifique (cf. projet de loi n° 5801), et ne souhaite pas non plus s'exprimer quant au besoin, à l'opportunité et au degré de priorité de ces mesures.

Elle salue le fait que ces mesures sont marquées par une plus grande sélectivité et que les hausses de pouvoir d'achat qui en découlent pour les citoyens ne payant pas ou peu d'impôts sont susceptibles de contribuer à une hausse de la consommation intérieure (alors qu'une hausse du pouvoir d'achat des citoyens disposant de revenus plus élevés engendre le plus souvent une exportation du pouvoir d'achat additionnel). Il n'en reste pas moins que ces mesures, dont le coût à charge du budget 2008 est estimé à 295 millions EUR par les auteurs du projet de budget, empêchent le solde de l'Administration publique d'atteindre en 2008 son niveau correspondant à l'objectif à moyen terme, qui serait de +1,5% du PIB pour le Luxembourg, selon les considérations de la Chambre de Commerce.

Ainsi, d'autres mesures de compensation seront nécessaires pour atteindre cet objectif à moyen terme et la Chambre de Commerce n'a pas manqué de faire des propositions concrètes, permettant au budget des dépenses de l'exercice 2008 de réaliser des économies de l'ordre de 200 millions EUR. Tout au long de cet avis, des pistes sont indiquées visant à réaliser à moyen terme des économies additionnelles en vue de la création d'une marge de manœuvre pour des aménagements fiscaux en faveur des entreprises et sociétés de capitaux. Malgré l'équilibre toujours fragile des finances publiques, de telles mesures sont vraiment urgentes et nécessaires si le Luxembourg veut rétablir son attractivité et sa compétitivité en la matière.

L'attentisme risquerait au contraire de rendre le Luxembourg moins attractif pour certaines activités et de réduire la base imposable afférente. Le déchet fiscal probable résultant à court terme de ces réaménagements fiscaux sera plus que compensé d'abord par une consolidation et, à moyen terme, par une extension des activités afférentes, par un renforcement de l'attrait du Grand-Duché en tant que plate-forme privilégiée pour les transactions commerciales et pour faire fructifier des investissements, par les nouveaux emplois créés et par les recettes fiscales supplémentaires en découlant.

La Chambre de Commerce critique le manque de proactivité au niveau de la politique fiscale, alors que cette proactivité a été, dans le passé, un facteur clé de la compétitivité fiscale et de l'attrait du site luxembourgeois. Il est à regretter que notre économie n'ait plus bénéficié d'adaptations majeures depuis des années, mais plutôt de mesures correctrices, passives ou réactives par rapport aux évolutions se dessinant à l'étranger. Elle se félicite des mesures annoncées dans le projet du budget 2008 ou dans le cadre de sa présentation, en l'occurrence la réduction de moitié du droit d'apport et son abolition dès 2010 – une revendication de longue date de la part de la Chambre de Commerce, alors qu'il s'agit d'un impôt anti-économique et en ce sens, elle aurait souhaité son abolition intégrale dès 2008 – , l'augmentation de la bonification d'impôt de 10% à 12% pour investissement et des mesures visant à favoriser les activités en matière de propriété intellectuelle.

Quant à d'autres mesures fiscales nécessaires pour rendre plus compétitives les entreprises résidentes à Luxembourg, la Chambre de Commerce met beaucoup d'espoir dans le groupe de travail ad hoc constitué récemment par des représentants gouvernementaux et des représentants des entreprises en vue de discuter de la stratégie gouvernementale en matière de fiscalité des entreprises et des mesures concrètes prioritaires à mettre en œuvre d'urgence.

Finalement, la Chambre de Commerce critique les dispositions (cf. article 3 du projet de loi n° 5801 précité qui concerne la non-déductibilité dans le chef des entreprises des voitures de société dont les émissions de CO2 dépassent les 190 g par km, ainsi que le relèvement de 1,5% à 2% du taux servant à évaluer de manière forfaitaire et mensuellement l'avantage en nature dont le salarié bénéficie à l'occasion de l'utilisation à des fins privées de voitures de sociétés<sup>1</sup>.

Elle propose d'enlever les dispositions afférentes du projet de loi, compte tenu de leur faible impact en termes de réduction d'émission dans le bilan global du Luxembourg et de leur impact négatif considérable sur les entreprises concernées par l'activité de leasing de voitures. La Chambre de Commerce recommande aux autorités gouvernementales de discuter de mesures plus efficaces avec les entreprises concernées, alors qu'une telle concertation a fait défaut dans le contexte de l'article 3 du projet de loi 5801.

### **L'environnement conjoncturel favorable et le ralentissement des investissements publics ont eu pour effet la reconstitution momentanée des réserves des fonds spéciaux et des fonds d'investissement public**

Les dotations supplémentaires découlant de recettes fiscales plus abondantes que prévu ont permis d'alimenter de manière substantielle les fonds spéciaux. Le tableau 1 indique pour les différentes catégories de cet impôt d'une part, les recettes effectives encaissées pendant une série de quatre exercices clos (exercices 2003 à 2006) ainsi que les recettes du budget définitif pour 2007 et, d'autre part, les recettes réalisées au cours des six premiers mois des exercices 2003 à 2007.

Il en découle une amélioration progressive de la plupart des catégories de recettes. L'exercice 2007 semble particulièrement propice aux recettes fiscales, sous l'effet de la conjoncture favorable.

---

<sup>1</sup> Cf. chapitre 3.1. du présent avis.

**Tableau 1: Evolution des recettes de différentes catégories d'impôts**

	Exercices entiers				
	2003	2004	2005	2006	2007
a) Assiette .....	282,4	298,9	355,4	368,0	430,0
b) Salaires .....	1.190,5	1.330,0	1.477,3	1.654,2	1.775,0
c) Collectivités .....	1.311,1	1.068,6	1.105,7	1.273,0	1.300,0
d) Capitaux .....	130,8	142,8	210,7	348,9	220,0
e) Non-résidents .....	1,3	1,4	1,5	0,6	1,5
<b>Total .....</b>	<b>2.916,1</b>	<b>2.841,7</b>	<b>3.150,6</b>	<b>3.644,7</b>	<b>3.726,5</b>
	Premiers semestres				
	2003	2004	2005	2006	2007
a) Assiette .....	138,2	141,9	160,8	179,2	188,6
b) Salaires .....	618,7	693,0	759,7	870,6	986,0
c) Collectivités .....	504,6	438,7	481,4	660,3	756,1
d) Capitaux .....	96,2	104,2	99,3	265,3	120,7
e) Non-résidents .....	1,1	1,4	1,7	0,2	0,5
<b>Total .....</b>	<b>1.358,8</b>	<b>1.379,2</b>	<b>1.502,8</b>	<b>1.975,5</b>	<b>2.051,9</b>

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

Exprimés en pourcentages du PIB, les investissements des administrations publiques atteignent 4% du PIB dans la moyenne 2006 à 2008. Si ce taux est élevé par rapport aux autres pays européens, il paraît en retrait par rapport à l'évolution passée au Luxembourg. Pour rappel, les investissements atteignaient en moyenne 4,5% du PIB de 2001 à 2005, selon les données de la comptabilité nationale (et de 4,35% du PIB sur base du tableau 2 ci-dessous, extrait du projet de budget). Or le Luxembourg devra faire face à de nombreux défis dans le futur (infrastructures de transport notamment) et est davantage soumis à la compétition fiscale avec d'autres pays.

**Tableau 2: Evolution des dépenses d'investissement en valeur et en % du PIB**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008
Dépenses d'investissement										
en valeur. ....	694	751	895	1.063	1.075	1.198	1.397	1.283	1.542	<b>1.661</b>
en % du PIB. ....	3,5%	3,4%	4,0%	4,4%	4,2%	4,4%	4,7%	3,8%	4,1%	<b>4,1%</b>

Note: \* estimations octobre 2007

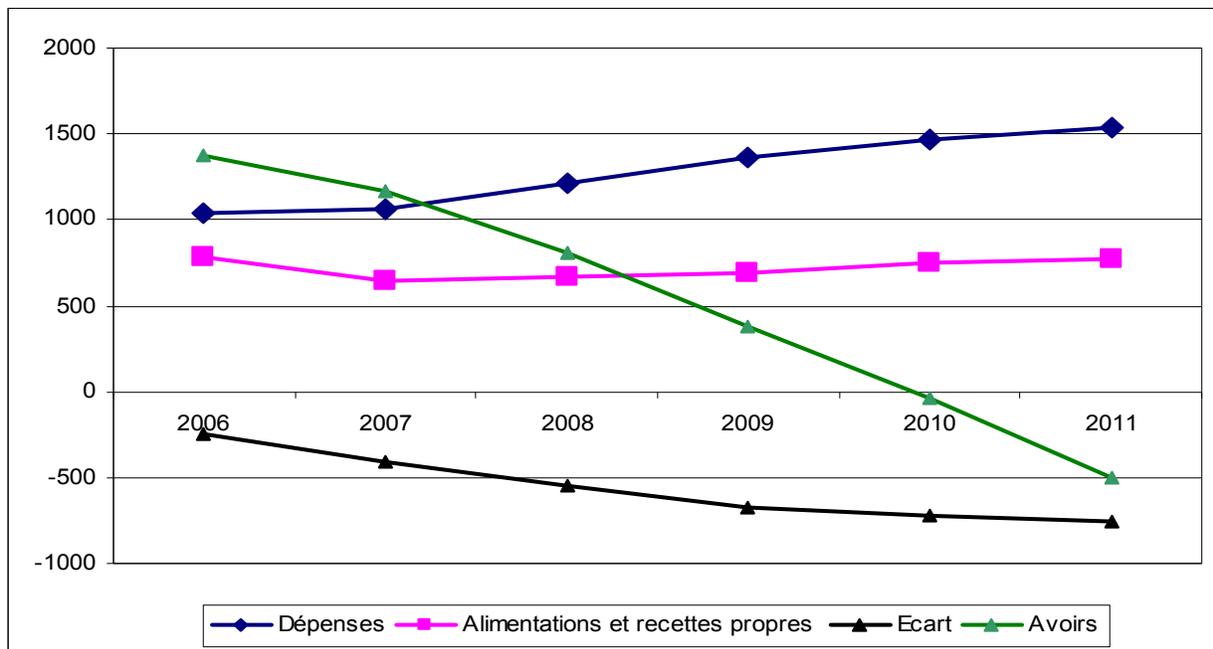
La moindre réalisation de dépenses d'investissement public a engendré un niveau des avoirs spéciaux fin 2006 supérieur au niveau anticipé 12 mois plus tôt. L'effet bénéfique d'un point de vue comptable ne l'est pas d'un point de vue macroéconomique. En effet, le soutien à l'activité économique des entreprises domestiques engendré par un niveau élevé des dépenses d'investissement public risque de faire défaut. Par ailleurs, le retard de finalisation

d'infrastructures publiques indispensables au renforcement de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise peut avoir des conséquences néfastes et autrement plus coûteuses que les « économies » découlant de la non exécution des investissements prioritaires.

Trop souvent, des retards sont dus à des problèmes procéduraux ou à des erreurs de planification, ce qui comporte également des coûts importants pour la collectivité.

Le graphique 7 indique l'évolution des avoirs, des dotations budgétaires et des dépenses des fonds d'investissement public, ainsi que l'écart entre dotations et dépenses, qui a tendance à s'accroître à nouveau depuis 2006.

**Graphique 7: Evolution des avoirs, des alimentations et recettes propres, des dépenses des fonds d'investissement public et de l'écart entre dotations et dépenses (en millions EUR)**



La situation patrimoniale des fonds devrait continuer à se détériorer au cours de la période 2008-2011, comme l'atteste le graphique ci-dessus qui reprend les seize fonds spéciaux apparaissant au volume II du projet de budget 2008. Les avoirs de ces fonds considérés dans leur ensemble devraient en effet se réduire de façon drastique tout au long de cette période, à tel point même que les avoirs globaux deviendraient négatifs en 2010 et davantage encore en 2011. Cette évolution serait observée en cas de mise en œuvre intégrale des programmes de dépense de seize fonds précités et en dépit de significatives émissions d'emprunts au profit du Fonds des routes et du Fonds du rail.

La dégradation de la situation patrimoniale serait la résultante de l'écart structurel entre les alimentations et les dépenses, qui irait en s'accroissant de 2008 à 2011. Alors que les alimentations hors emprunts ne progresseraient que graduellement, les dépenses programmées

augmenteraient de quelque 26% de 2008 à 2011. La hausse serait particulièrement marquée en ce qui concerne le Fonds pour la loi de garantie, le Fonds des routes et le Fonds du rail.

**Pour financer les grands projets d'investissement public, notamment ceux du Fonds du rail et du Fonds des routes, le Gouvernement doit recourir davantage à l'endettement, qui a tendance à augmenter**

Globalement le niveau d'endettement reste faible, mais les problèmes de financement à long terme inhérents à notre système de protection sociale ne doivent pas être ignorés.

Si la Chambre de Commerce peut accepter une baisse raisonnable de la part des dépenses d'investissement dans le PIB pour rétablir l'équilibre budgétaire, elle tient cependant à souligner qu'un effort similaire doit être réalisé par les autorités gouvernementales du côté des dépenses courantes et de fonctionnement. Or les données relatives aux dépenses de l'Administration centrale (version européenne) entre 2005 et 2006 montrent que les dépenses totales progressent de 6,3%, un taux de croissance certes inférieur à ceux connus dans le passé, mais qui découle principalement de la réduction des dépenses de formation de capital (-8,6%) et des transferts en capital (-7,5%). De même, les dépenses des principaux fonds d'investissement publics semblent diminuer tant en 2006 qu'en 2007. Par contre, les rémunérations des fonctionnaires (+5,7% en 2006 et +8,1% en 2007) et les prestations sociales (+5,7% en 2006 et +4,4% en 2007) continuent à augmenter de façon significative.

La Chambre de Commerce salue cependant la décision du Gouvernement de recourir aux « public-private partnerships » (PPP) pour la réalisation de deux projets d'infrastructure dans le domaine scolaire, compte tenu de l'apport potentiel de ces partenariats en terme d'efficacité dans la mise en œuvre et la conception des projets. Elle regrette que les appels d'offre afférents ne tiennent pas compte des spécificités luxembourgeoises, excluent les entreprises luxembourgeoises de ces marchés et n'engendrent ainsi pas de retombées positives directes pour l'économie luxembourgeoise, composée en grande partie par des PME.

**Tableau 3: Evolution de la dette de l'Administration publique en % du PIB**

En % du PIB	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Administration centrale...	4,4%	4,4%	3,4%	3,9%	3,6%	4,3%	4,5%
Administrations locales...	2,1%	2,1%	2,7%	2,5%	2,6%	2,3%	2,4%
Sécurité sociale .....	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Dette selon CE 3605/93	6,5%	6,5%	6,3%	6,4%	6,2%	6,6%	6,9%

D'après le Traité sur l'Union européenne et l'un de ses protocoles, le rapport entre la dette publique des Administrations publiques et le PIB doit se situer en dessous de la valeur de référence de 60% (cf. Tableau 3). La dette de l'Administration publique au sens de Maastricht incorpore la dette consolidée de l'Etat central, la dette des Administrations communales et celle des organismes de sécurité sociale. Le tableau ci-avant présente l'évolution de la dette publique au cours de la période 2001 à 2007.

Il ressort de ce tableau que la dette publique du Luxembourg se situe nettement en dessous de la valeur limite de 60% du PIB et est la plus faible de l'Union européenne. A cela, il y a lieu d'ajouter que l'Administration centrale dispose de réserves budgétaires (y compris les avoirs des

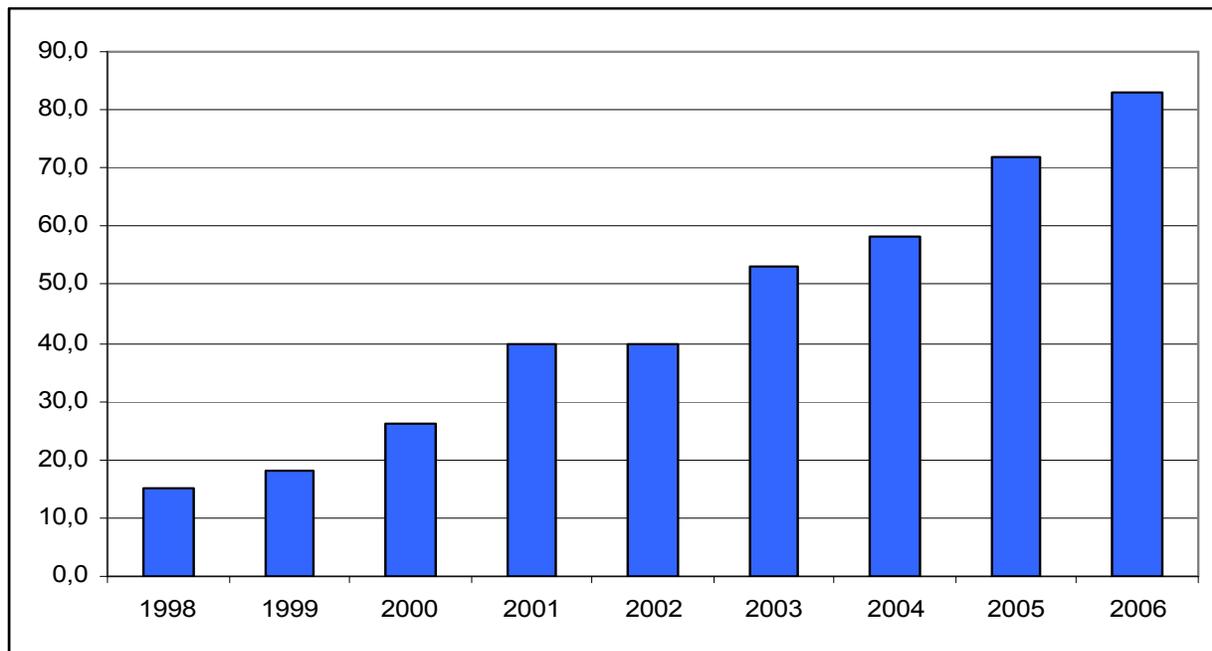
fonds spéciaux, à l'exclusion des immobilisations financières) dont le montant s'élève à environ 2 milliards d'euros à la fin octobre 2006. Par ailleurs la sécurité sociale est structurellement excédentaire et ces excédents sont affectés à une réserve de compensation en vue du financement de prestations futures. Fin 2006, cette réserve s'est chiffrée à 21% du PIB, ce qui paraît insuffisant pour faire face aux charges futures.

### **Les fonds souverains: un instrument à privilégier pour constituer des réserves financières à long terme**

Afin de répondre aux exigences d'une soutenabilité à long terme des finances publiques, le Luxembourg doit constituer des réserves, allant au-delà de celles figurant dans les fonds spéciaux, dont les réserves sont affectées à des dépenses spécifiques (d'investissement public ou autres). Comme c'est le cas dans d'autres pays dont les ressources financières dépendent largement d'un seul ou d'un nombre limité de secteur(s), le Luxembourg devrait également se doter d'un instrument financier lui permettant de constituer des réserves à long terme à travers des apports de plus-values de recettes ou de recettes exceptionnelles.

Ces réserves seraient destinées à protéger le pays contre des risques conjoncturels, voire structurels, et croîtraient au moyen d'un placement efficace avec un rendement optimisé.

**Graphique 8: Evolution des actifs totaux du GPF norvégien, en % du PIB**

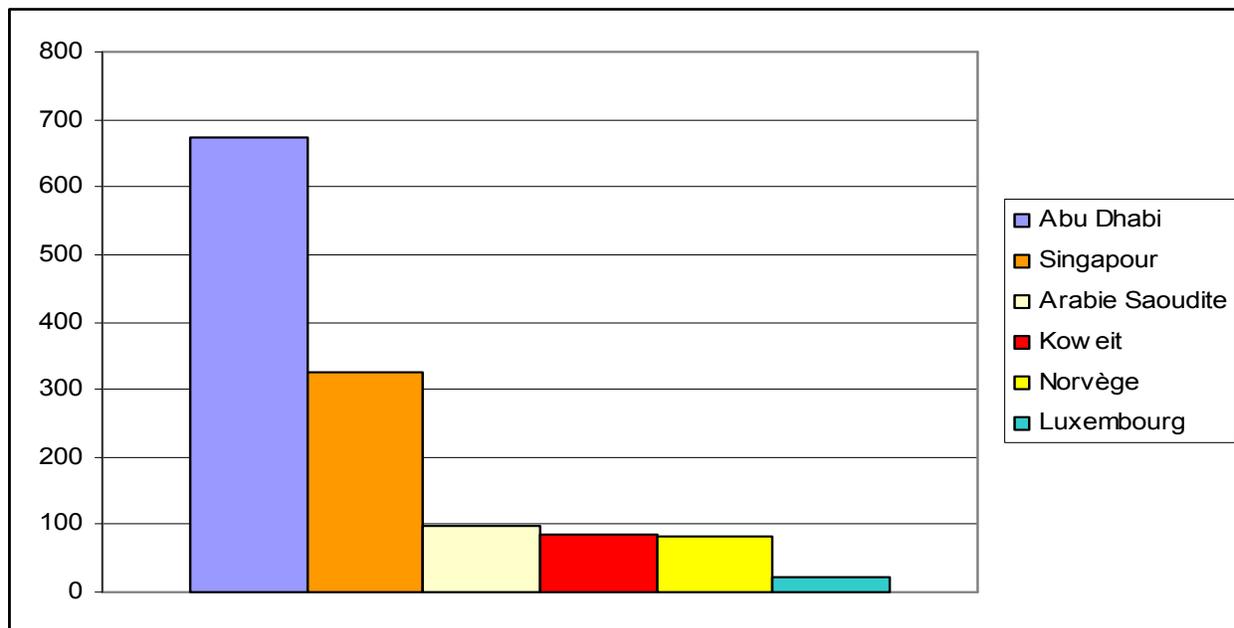


Sources : GPF, Statistics Norway.

Divers Etats étrangers, qui sont le plus souvent des petites économies ouvertes à l'instar du Luxembourg, abritent des fonds dits souverains. Un fonds souverain est un fonds de placement financiers (actions et obligations notamment) détenu par les Administrations publiques. Ces fonds visent notamment à prémunir ces économies des conséquences potentielles d'une forte

dépendance vis-à-vis d'un nombre réduit de secteurs économiques. La Norvège offre un exemple d'une telle démarche. Si la Norvège se caractérise actuellement par une grande prospérité économique, dont atteste par exemple l'un des PIB par habitant les plus élevés d'Europe, cette situation découle en partie de l'apport du secteur pétrolier, dont la pérennité n'est bien évidemment pas assurée.

**Graphique 9: Actifs des fonds souverains, en pourcentages du PIB des Etats respectifs (actifs des fonds estimés à fin mars 2007 – sauf Luxembourg et Norvège : actifs fin 2006 – et PIB de 2006)**



Sources : Morgan Stanley (actifs des fonds), Banque Mondiale pour les PIB. Pour Abu Dhabi, le PIB de l'ensemble des Emirats Arabes Unis est considéré.  
Principaux fonds pris en compte :  
Abu Dhabi : Abu Dhabi Investment Authority.  
Singapour: Government of Singapore Investment Corporation et Tomasek Holding.  
Arabie Saoudite: divers fonds pris en compte par Morgan Stanley.  
Koweït : Kuwait Investment Authority.  
Norvège : Government Pension Fund.  
Luxembourg: réserve de compensation du régime général de pension.

Afin de prévenir l'impact économique de la raréfaction graduelle de ses réserves, la Norvège a constitué en 2006 un fonds ad hoc, à savoir le « Government Pension Fund – Global (GPF) », qui est alimenté par une partie significative des revenus pétroliers. A la date du 31 décembre 2006, les actifs gérés par ce fonds atteignaient environ 83% du PIB. Comme l'indique le graphique ci-joint, ces actifs se caractérisent en outre par une tendance très nettement ascendante, de sorte qu'ils excéderont probablement le seuil des 100% du PIB dans un futur proche.

Les actifs du fonds sont gérés de façon active. D'une part, la part des actions et titres assimilés est de l'ordre de 40% du total des actifs, ce qui correspond selon la plupart des analystes

financiers à une structure de portefeuille appropriée dans une perspective de long terme. D'autre part, tant les actions que les obligations du fonds font l'objet d'une ambitieuse diversification géographique. A titre d'exemple, les pays asiatiques représentent 15% des actifs en actions du fonds. A la faveur de cette politique de diversification dynamique, le GPF est parvenu à dégager sur la période 1997-2006 un rendement moyen des actifs égal à 4,6% en termes réels (donc après déduction de l'inflation).

Comme l'illustre le graphique ci-avant, bien d'autres pays que la Norvège ont mis en place des fonds souverains, avec à la clef des actifs parfois extrêmement élevés, comme à Abu Dhabi et à Singapour où ces actifs représentent un multiple du PIB. Si la plupart des Etats repris au graphique dépendent dans une large mesure de l'activité pétrolière, il n'en est pas de même de Singapour. Enfin, s'ils paraissent plantureux en termes absolus, les actifs du principal fonds souverain luxembourgeois, alimentés par les surplus du régime général de pension luxembourgeois, sont très réduits en termes relatifs. Cette situation mérite assurément un examen plus approfondi dans le futur.

**La Chambre de Commerce constate avec satisfaction que les autorités ont fait des efforts en vue d'augmenter la transparence de la documentation budgétaire. Ces efforts doivent être poursuivis.**

La Chambre de Commerce salue la publication du Volume III annexé au document budgétaire proprement dit, qui vise à expliciter l'interaction entre les chiffres issus d'une part de l'optique luxembourgeoise de la législation de 1999 sur la comptabilité de l'Etat et d'autre part de l'optique maastrichtienne du système économique européen des comptes intégrés. Les autorités gouvernementales ont ainsi suivi la recommandation établie par la Chambre de Commerce dans son avis budgétaire du 15 novembre 2006, ce dont elle se félicite. Il en est de même d'une autre innovation – et d'une demande de longue date de la Chambre de Commerce – en l'occurrence la publication du programme pluriannuel des dépenses en capital couvrant la période 2007 à 2011 au même moment que le dépôt du projet de budget proprement dit. Cet effort de la part des autorités doit être salué, puisque cette publication anticipée du Volume II laisse aux instances consultatives plus de temps pour l'analyse des grandes priorités gouvernementales en matière d'investissement public et pour l'examen de la capacité des budgets successifs à financer les projets afférents. La Chambre de Commerce salue par ailleurs les efforts effectués en vue de publier dans la phase de consultation l'actualisation du Programme de stabilité, ce qui permet une analyse de la part des instances consultatives qui se base sur les chiffres budgétaires et macroéconomiques actualisés et à jour.

La Chambre de Commerce invite les autorités à persévérer dans ces efforts. Elle note par exemple que plusieurs crédits budgétaires destinés à une structure générique sont subdivisés, pour l'exercice 2008, en postes budgétaires détaillés, permettant d'identifier les destinataires spécifiques, ce qui augmente à nouveau la transparence de la politique budgétaire (ainsi, l'article 03.5.41.010 qui concerne les contributions financières à divers centres de recherche publics dans l'intérêt de l'exécution de missions déterminées ayant fait l'objet d'une convention, a été subdivisé en trois articles distincts 03.5.41.018, 19 et 20, ce qui permet d'apprécier les crédits alloués au trois CRPs concernés, à savoir le CRP-Gabriel Lippmann, le CRP-Henri Tudor et le CRP-Santé).

La Chambre de Commerce rappelle par ailleurs sa recommandation énoncée depuis plusieurs années quant à la nécessité d'analyses plus profondes quant à la façon dont est établi annuellement le projet de budget. En effet, une approche d'allocation des deniers publics

suivant les missions déterminées de l'Etat, telle qu'appliquée en France (cf. Loi organique relative aux Lois de Finances, LOLF) et telle qu'abordée par le rapporteur du projet de budget 2006, permettrait une justification d'année en année des dépenses budgétaires et un recentrage de l'action de l'Etat autour des missions prioritaires du moment. L'avantage d'une telle approche consiste également à mieux cerner la cohérence et la coordination entre plusieurs actions politiques, aidant ainsi à éviter des contradictions au niveau de l'allocation des ressources publiques, de subventionner des mesures politiques dont les effets s'annulent ou de soutenir des actions ne satisfaisant pas les critères du développement durable. La structure actuelle de notre budget annuel, établi en fonction des ministères et Administrations, rend difficile une remise en question de l'opportunité de dépenses et l'élaboration du projet de budget se résume à une négociation entre les ministres de ressort et le ministre en charge de l'établissement du budget quant au pourcentage d'augmentation de la dépense, alors que les réflexions quant à l'utilité et à l'opportunité de la dépense devraient dominer, aidées en cela par le recours à des indicateurs de performance.

### **La politique budgétaire actuelle ne répond guère aux impératifs et objectifs d'une stratégie volontariste de développement durable**

- La politique budgétaire 2008 met des accents positifs, sans cependant tenir compte d'une interaction suffisante des champs politiques visés, ce qui est contraire à toute stratégie de développement durable. Les mesures prévues par le projet de budget 2008 sont le plus souvent le reflet de la politique budgétaire menée au cours des dernières années. Les crédits prévus sont réinscrits d'année en année sans que les ministères et Administrations concernés remettent systématiquement en question leur nécessité, leur opportunité, voire leur efficacité.

L'analyse du document budgétaire annuel mène à la conclusion que la coordination interministérielle est insuffisante et que de nombreuses priorités politiques ne vont pas dans la même direction, voire sont conflictuelles (cf. politique des transports en commun vs. politique environnementale ; politique de diversification économique vs. politique environnementale ; politique économique vs. politique sociale ; politique de la recherche vs. politique financière ; politique fiscale vs. politique économique ; etc). Aux yeux de la Chambre de Commerce, la politique budgétaire doit devenir plus sélective et plus cohérente du côté des dépenses, en analysant les mesures proposées constamment par rapport à leur efficacité, leur analyse coût-bénéfice et leur capacité à contribuer aux objectifs inhérents au développement durable.

- La Chambre de Commerce rappelle qu'elle salue le retour plus précoce qu'initialement escompté à l'équilibre du solde des Administrations publiques. Elle rappelle par ailleurs qu'à ses yeux, cet équilibre est fragile et ne saurait être durable que si des réformes structurelles plus incisives sont mises en œuvre au niveau des politiques, principalement sociales et environnementales, qui exercent actuellement une pression très importante sur la soutenabilité des dépenses budgétaires. Par ailleurs, des économies supplémentaires au niveau de plusieurs autres catégories de dépenses courantes sont à réaliser (cf. chapitre 3.3. du présent avis et avis budgétaire de la Chambre de Commerce du 15 novembre 2006).

- L'analyse des politiques soutenues par les autorités à travers la politique budgétaire annuelle mène à la conclusion que trop souvent, des décisions politiques sont marquées par des effets contradictoires, par un manque de coordination entre plusieurs champs politiques, par un coût trop élevé par rapport aux effets escomptés, par un rapport coût-efficacité trop élevé, par l'absence de sélectivité ou d'opportunité, ou tout simplement par une approche trop réactive ou attentiste. Inévitablement, ceci mène à une inefficience au niveau de la dépense publique, et

indirectement à une politique budgétaire ne répondant pas aux exigences du développement durable.

- Dans son avis budgétaire, la Chambre de Commerce souligne la nécessité d'une politique budgétaire financièrement soutenable à long terme, mais en même temps à même de contribuer à la cohérence et à la coordination des politiques économiques, sociales et environnementales, c-à-d. des trois dimensions du développement durable. Dans ce contexte, il est clair qu'un respect parfait, instantané et en chaque circonstance de ce triptyque n'est guère concevable. Souvent les objectifs inhérents à l'une des trois dimensions entrent en conflit avec l'un des deux autres ou même avec les deux autres, une dimension devant parfois momentanément dominer les autres. La Chambre de Commerce insiste sur la nécessité d'une approche concertée au niveau international en la matière et estime qu'un cavalier seul du Luxembourg dans une des trois dimensions n'aura pas d'impact positif global, mais un impact négatif sur l'une ou les deux autres dimensions, principalement au niveau national (cf. engagement luxembourgeois Kyoto).

- Les exemples non exhaustifs d'objectifs politiques conflictuels, repris dans l'avis de la Chambre, visent à mieux cerner la complexité et les interactivités sous-jacentes à une approche de développement durable. En ce qui concerne la compétitivité, ces exemples montrent les impacts négatifs potentiels sur les coûts des facteurs de production engendrés par les autres dimensions du développement durable. Cependant, la compétitivité de l'économie et des entreprises n'est pas une fin en soi, mais un outil pour augmenter le bien-être de la population. La compétitivité est à la base de tout développement économique et partant de la création de richesse, sans laquelle ni la cohésion sociale, ni la protection de l'environnement naturel ne sont possibles par manque de moyens financiers. Ainsi la politique budgétaire est au centre du développement durable, puisqu'elle est le vecteur de financement et l'instrument des transferts entre les différents champs politiques. Mais l'origine de ce vecteur reste la base taxable de l'économie et de ses entreprises, avec leurs salariés qui paient tous des cotisations et des impôts.

La Chambre de Commerce est consciente que le développement assez exceptionnel du Luxembourg, aussi bien démographique qu'économique, a un impact non négligeable sur l'environnement naturel. Cependant, il faut éviter des réactions et des discours trop alarmistes et des mesures disproportionnées qui propagent une vue unilatérale des choses et ne prennent en compte qu'un seul des trois piliers du développement durable, à savoir l'environnement.

- Finalement, la Chambre de Commerce note avec intérêt que les travaux d'élaboration du Plan National de Développement Durable avancent. Elle estime notamment que le document de travail « Luxembourg Vision », élaboré au sein de la Commission interdépartementale de développement durable et qui retient 19 objectifs de qualité requis pour un développement durable au Luxembourg, contient des éléments de réflexion tout à fait raisonnables et décrivant bien les problématiques et objectifs conflictuels qui se présentent dans le contexte du développement durable au Luxembourg. Sur base du document « Luxembourg Vision » sera élaboré un document stratégique avec des visions communes concernant l'avenir du Luxembourg. Par ailleurs, une partie plus opérationnelle avec des objectifs précis et concrets à moyen terme viendra compléter ce document stratégique. Ces objectifs devraient être réalisés au moyen d'actions à court terme et leur succès sera mesuré par des indicateurs de suivi. Il est prévu que le Gouvernement adopte fin 2008 le Plan National de Développement Durable.

La Chambre de Commerce demande à ce que les intérêts de l'économie et des entreprises luxembourgeoises soient constamment pris en compte lors du processus consultatif.

## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>PREMIERE PARTIE : LE CONTEXTE ECONOMIQUE DU PROJET DE BUDGET 2008.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1. La conjoncture internationale : une croissance encore soutenue de l'économie mondiale en 2007, mais un ralentissement attendu en 2008.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2. La conjoncture européenne : les risques de ralentissement augmentent.....</b>	<b>12</b>
<b>1.3. La conjoncture luxembourgeoise : dépendance accrue de la demande internationale et particulièrement de services financiers.....</b>	<b>14</b>
1.3.1. Dynamisme du secteur financier, multi spécialisation et diffusion de croissance..	14
1.3.2. L'inflation demeure une des faiblesses de l'économie luxembourgeoise.....	16
1.3.3. Marché du travail et croissance de l'économie luxembourgeoise en 2008.....	17
1.3.4. Les prévisions de croissance du PIB luxembourgeois.....	18
<b>DEUXIEME PARTIE : ETAT DES LIEUX SUR LA COMPETITIVITE.....</b>	<b>19</b>
<b>2.1. Le bilan de la compétitivité en 2007 est mitigé.....</b>	<b>20</b>
<b>2.2. Les études internationales de compétitivité : l'exemple du rapport 2007-2008 du <i>World Economic Forum</i> .....</b>	<b>23</b>
<b>2.3. Les principaux enjeux structurels pour renforcer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et de ses entreprises .....</b>	<b>25</b>
2.3.1. Inflation, compétitivité-prix et compétitivité-coût .....	27
2.3.2. La question du chômage et de l'emploi .....	29
2.3.3. Education, formation et économie de la connaissance, au cœur du Plan pour l'innovation et le plein emploi .....	31
2.3.4. Développement de l'entrepreneuriat, simplification administrative et amélioration du cadre institutionnel .....	33
2.3.5. Réforme du droit de la nationalité : un facteur important pour renforcer la compétitivité et la cohésion sociale à long terme .....	34
2.3.6. Ouverture anticipée du marché de travail luxembourgeois aux ressortissants des huit Etats qui ont adhéré à l'Union européenne le 1 <sup>er</sup> mai 2004 .....	36
<b>TROISIEME PARTIE : LA POLITIQUE BUDGETAIRE .....</b>	<b>37</b>
<b>3.1. Les recettes de l'Etat : fragilité et absence de soutenabilité.....</b>	<b>38</b>
<b>3.2. Les dépenses de l'Etat : des pressions de plus en plus prononcées.....</b>	<b>45</b>
3.2.1. Les dépenses de consommation .....	48
3.2.2. Les transferts de l'Etat .....	55
3.2.2.1. Les transferts de l'Etat aux entreprises .....	56
3.2.2.2. Les transferts de l'Etat à la sécurité sociale .....	69
3.2.2.3. Les dépenses d'investissements publics .....	76
<b>3.3. Les propositions d'amendements au projet de budget 2008 .....</b>	<b>78</b>

**QUATRIEME PARTIE : LA SITUATION FINANCIERE DE L'ETAT ..... 85**

<b>4.1. Les traits essentiels du projet de budget 2008 .....</b>	<b>91</b>
<b>4.2. L'amélioration de la situation financière de l'Etat sera-t-elle durable ? .....</b>	<b>95</b>
4.2.1. Le solde financier selon le Programme de stabilité et de croissance.....	95
4.2.2. La 9 <sup>ème</sup> actualisation du Programme de stabilité (2007-2010) .....	97
4.2.3. Divergences entre le compte 2006 et le budget voté 2006 .....	99
<b>4.3. Evolution des recettes, des dépenses et des avoirs des fonds spéciaux .....</b>	<b>100</b>
<b>4.4. La trésorerie de l'Etat .....</b>	<b>117</b>
<b>4.5. L'endettement de l'Etat .....</b>	<b>120</b>

**CINQUIEME PARTIE : DES FINANCES PUBLIQUES SAINES ET SOUTENABLES AU CŒUR DE TOUTE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DURABLE .....126**

<b>5.1. Le manque de coordination entre mesures politiques risque d'entraver le développement durable et l'équilibre des finances publiques .....</b>	<b>130</b>
5.1.1. Les prestations de sécurité sociale doivent être financièrement soutenables à long terme .....	133
5.1.2. Dans l'intérêt de la protection de l'environnement et de l'inversement du changement climatique, les émissions de gaz à effet de serre doivent être réduites .....	133
5.1.3. L'économie luxembourgeoise doit être davantage diversifiée et rendue compétitive .....	136
<b>5.2. La fiscalité écologique : un instrument efficace en faveur de la seule dimension environnementale du développement durable ? .....</b>	<b>137</b>
5.2.1. Mesures visant à réduire les émissions de CO2 .....	139
5.2.2. Mesures en faveur d'une gestion durable de l'eau.....	140
<b>5.3. Privilégier d'autres mesures en faveur du développement durable .....</b>	<b>141</b>
<b>5.4. Promouvoir les initiatives volontaires : une solution optimale pour les autorités publiques .....</b>	<b>146</b>

**RELEVÉ DES ENCADRES**

<b>Encadré 1 : Genèse de la crise des <i>subprimes</i> .....</b>	<b>8</b>
<b>Encadré 2 : Les fonds souverains : une première approche comparative .....</b>	<b>118</b>
<b>Encadré 3 : La dette publique selon la 9<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité .....</b>	<b>122</b>
<b>Encadré 4 : Extrait du document de travail « Luxembourg Vision » élaboré par la Commission interdépartementale de développement durable.....</b>	<b>129</b>
<b>Encadré 5 : La soutenabilité des finances publiques à long terme .....</b>	<b>131</b>
<b>Encadré 6: Les recommandations du CES au sujet des implications de Kyoto pour le Luxembourg .....</b>	<b>134</b>

## RELEVÉ DES TABLEAUX

Tableau 1 :	Principaux agrégats relatifs à l'économie luxembourgeoise (2006-2008) .....	14
Tableau 2 :	Classement 2000-2006 des pays à travers l'indice synthétique TBCO global .....	20
Tableau 3 :	Principaux indicateurs synthétiques de compétitivité et de croissance .....	21
Tableau 4 :	La position du Luxembourg sur la période 2000-2006 par catégorie du TBCO .....	22
Tableau 5 :	Les principaux résultats du rapport 2007-2008 du WEF .....	24
Tableau 6 :	Les principaux facteurs entravant l'amélioration de la compétitivité selon le WEF .....	24
Tableau 7 :	Emploi .....	30
Tableau 8 :	Education et Formation .....	31
Tableau 9 :	Entreprenariat .....	34
Tableau 10 :	Evolution du total des recettes de l'Administration centrale entre 2006 et 2008 (en millions EUR et optique européenne) .....	39
Tableau 11 :	Evolution du total des recettes budgétaires de l'Etat central (en milliers EUR et optique nationale) .....	39
Tableau 12 :	Evolution des principaux postes de recettes (en milliers EUR) .....	42
Tableau 13 :	Les grands engagements financiers de l'Etat et les politiques en faveur de la croissance à long terme (en millions EUR) .....	46
Tableau 14 :	Inventaire de propositions d'amendements au projet de budget 2008 .....	84
Tableau 15 :	Evolution des soldes de l'Administration publique et des trois sous-secteurs (en millions d'euros) .....	86
Tableau 16 :	Les chiffres-clés du projet de budget 2008 .....	92
Tableau 17 :	Evolution des totaux des dépenses et des recettes de l'Administration Centrale .....	94
Tableau 18 :	Les divergences entre la 8 <sup>ème</sup> et la 9 <sup>ème</sup> actualisation .....	97
Tableau 19 :	Situation budgétaire de l'administration publique .....	98
Tableau 20 :	Evolution des avoirs des fonds spéciaux entre 2006 et 2008 (en millions EUR) .....	103
Tableau 21 :	Evolution des dépenses des principaux fonds d'investissement (en millions EUR) .....	107
Tableau 22 :	Alimentations des fonds spéciaux (en millions EUR) .....	115
Tableau 23 :	Dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR) .....	116
Tableau 24 :	Evolution pluriannuelle de la dette publique .....	120
Tableau 25 :	Evolution de la dette de l'Etat entre 2006 et 2010 .....	121

## RELEVÉ DES GRAPHIQUES

Graphique 1 :	Evolution de l'inflation dans l'Union européenne .....	16
Graphique 2 :	Taux de chômage au Luxembourg (source : ADEM) .....	17
Graphique 3 :	Compétitivité-prix du Luxembourg (taux de change effectif réel, 8 principaux partenaires, 1995=100) .....	28
Graphique 4 :	Divergences au niveau des principales recettes fiscales entre compte et budget voté (en milliers EUR) .....	40

<b>Graphique 5 : Evolution de la composition des dépenses de l'Etat central (optique nationale) .....</b>	<b>47</b>
<b>Graphique 6 : Evolution de la consommation publique (en millions EUR) .....</b>	<b>54</b>
<b>Graphique 7 : Variations des dépenses de consommation publique (en %) .....</b>	<b>55</b>
<b>Graphique 8 : Evolution de la progression annuelle des transferts du budget de l'Etat à la Sécurité sociale et des dépassements de ces transferts par rapport aux budgets votés (en %) .....</b>	<b>71</b>
<b>Graphique 9 : Evolution des soldes financiers des Administrations du secteur public (en millions EUR) .....</b>	<b>89</b>
<b>Graphique 10 : Evolution des soldes des administrations centrales du Luxembourg et des pays voisins (en % du PIB) de 2000 à 2010 .....</b>	<b>95</b>
<b>Graphique 11: Evolution des avoirs, des dotations budgétaires et des dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR) .....</b>	<b>105</b>
<b>Graphique 12 : Evolution des avoirs, des alimentations et recettes propres, et des dépenses des fonds d'investissement public (en millions EUR).....</b>	<b>105</b>
<b>Graphique 13 : Evolution des actifs totaux du GPF norvégien, en pourcentages du PIB .....</b>	<b>119</b>
<b>Graphique 14 : Actifs des fonds souverains, en pourcentages du PIB des Etats respectifs (actifs des fonds estimés à fin mars 2007 – sauf Luxembourg et Norvège : actifs fin 2006 – et PIB de 2006) .....</b>	<b>119</b>
<b>Annexe technique .....</b>	<b>147</b>

## INTRODUCTION

- Par arrêté grand-ducal du 9 octobre 2007, le Grand-Duc a autorisé le Ministre du Trésor et du Budget à déposer le projet de loi n°5800 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, dépôt qui s'est fait le 10 octobre 2007 à la Chambre des Députés.

Le projet de budget 2008 s'inscrit dans un contexte macroéconomique toujours porteur, empreint cependant par davantage de risques et d'incertitudes concernant les perspectives à moyen terme, ce qui exige une prudence accrue lors de l'établissement du budget et lors de l'exécution de la politique budgétaire. Le projet reflète une nette amélioration de la situation financière de l'Etat sur la toile de fond de plus-values de recettes importantes et d'un report de nombreux projets d'investissement.

La Chambre de Commerce se réjouit de l'amélioration sensible de la situation financière de l'Administration publique au cours des exercices 2005 à 2008 par rapport aux projections établies un an plus tôt. Elle est cependant d'avis que les efforts d'assainissements doivent être poursuivis, que les mesures décidées lors de la Tripartite de 2006 doivent être maintenues même au-delà de 2009 et que les évolutions favorables récentes ne doivent pas occulter la nécessité d'engager des réformes structurelles plus profondes.

En effet, ce qui n'a pas fondamentalement changé par rapport à l'analyse économique sous-jacente au projet de budget de l'année passée, est la dichotomie entre évolution conjoncturelle et évolution structurelle de l'économie luxembourgeoise. C'est ce que la Chambre de Commerce va souligner dans les deux premières parties du présent avis, en présentant traditionnellement dans la Première Partie de son avis, ses considérations en matière d'évolution conjoncturelle et de perspectives économiques du Luxembourg, et, dans la Deuxième Partie, son analyse en matière de compétitivité de l'économie et des entreprises luxembourgeoises.

- De la **Première Partie** du présent avis découle une image positive de la conjoncture économique au cours des exercices 2005 à 2007 et des perspectives légèrement moins favorables, sous l'influence probable de la crise immobilière aux Etats-Unis.

La croissance du PIB luxembourgeois montre un ralentissement modéré sur la première moitié de 2007, après une expansion de plus de 6% en 2006. Le contexte économique international reste dynamique, mais le retournement conjoncturel aux Etats-Unis, qui a largement participé à la crise financière de cet été, assombrit quelque peu les perspectives. La prévision de croissance du STATEC pour 2007 a été révisée de 6,0% à 5,0% tandis que le résultat attendu pour 2008 est estimé à 4,5%. Pour l'exercice 2008, les prévisions tablent par ailleurs sur une inflation toujours supérieure à celle des trois pays voisins (avec +2,6%) et un taux de chômage qui ne baisse guère (4,4% de la population active).

- L'analyse de la compétitivité et d'autres indicateurs structurels fait l'objet de la **Deuxième Partie**. Plusieurs indicateurs macroéconomiques ou facteurs de compétitivité restent dans le rouge, ce qui est dangereux surtout lorsqu'il s'agit de facteurs structurels dont dépend l'avenir du pays. D'autres indicateurs macroéconomiques évoluent certes favorablement, mais pour plusieurs, ceci est dû à un impact mécanique découlant de la bonne conjoncture. Il est donc urgent que le Gouvernement s'attaque à cette dichotomie entre évolutions conjoncturelle et structurelle pour asseoir les finances publiques sur des fondements solides, pour renforcer

durablement la compétitivité des entreprises et pour permettre ainsi une cohésion sociale et un niveau de bien-être élevés de la population.

- La **Troisième Partie** analyse la politique budgétaire inhérente au projet de budget 2008 en examinant si les mesures politiques proposées par les autorités sont susceptibles de concourir aux objectifs de base énoncés dans le paragraphe précédent.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, les orientations prises doivent concourir à la création d'un environnement compétitif et favorable au développement de l'économie luxembourgeoise. Ce dernier se caractérise principalement par un soutien à l'activité entrepreneuriale, une stimulation des investissements, la promotion de la recherche et de l'innovation, la préservation de l'environnement, la soutenabilité financière de la sécurité sociale et un cadre juridique et fiscal attractif.

Les dépenses prévues pour 2008 se caractérisent par une croissance légèrement freinée par rapport aux années précédentes et par une croissance inférieure à celle des recettes budgétaires, en comparaison avec le budget voté 2007, mais uniquement dans l'optique nationale de l'Etat au sens strict. L'optique européenne du SEC95 révèle une poursuite de l'effet ciseaux entre progression des dépenses et progression des recettes. La Chambre de Commerce analyse les dépenses publiques notamment quant à leur capacité de contribuer à la compétitivité de l'économie et des entreprises et de respecter les critères de développement durable.

Les recettes budgétaires doivent être appréciées quant à leur stabilité et leur durabilité. Les impôts directs et indirects constituant les recettes fiscales les plus importantes de l'Etat, il y a lieu d'analyser leur évolution dans le temps et les prévisions afférentes. Il s'avère que cet exercice s'avère difficile pour les auteurs des projets de budget successifs, du fait de la volatilité de la base imposable. Ainsi, une prudence accrue s'impose au niveau des estimations afférentes.

Au niveau des impôts, le projet de budget 2008 est marqué par les mesures fiscales en faveur des personnes physiques, qui seront introduite à travers un projet de loi séparé avant la fin de l'exercice 2007. Ces mesures consistent en une adaptation de 6% du tarif 2008 de l'impôt sur le revenu pour tenir compte de l'inflation et en l'introduction d'un bonus fiscal pour enfant(s) à charge qui viendra remplacer l'actuelle modération d'impôt pour enfants.

Dans la Troisième Partie, la Chambre de Commerce tient à souligner l'importance et l'urgence de mesures fiscales rétablissant l'attractivité du Grand-Duché en la matière. Le déchet fiscal à moyen terme en découlant sera moindre que celui engendré par la perte de la base fiscale risquant de se produire en cas de statu quo. Par ailleurs, les baisses fiscales accordées aux entreprises dans un passé lointain, ont, après coup, été plus que compensées par une dynamisation des activités concernées.

Tout en regrettant l'absence d'un paquet fiscal en faveur des entreprises dans le projet de budget 2008, la Chambre de Commerce met cependant beaucoup d'espoir dans les discussions qui sont menées dès novembre 2007 entre le Gouvernement et les représentants patronaux en vue de s'accorder sur des mesures prioritaires dans l'intérêt du maintien de l'attractivité du site d'implantation luxembourgeois et de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

- La politique budgétaire doit ainsi définir les mesures prioritaires en vue d'atteindre les objectifs politiques fixés, compte tenu des moyens financiers disponibles et des contraintes au niveau des finances publiques telles que déterminées par le Traité de Maastricht. Les choix politiques en matière de recettes et de dépenses budgétaires et extra-budgétaires impactent directement la situation financière de l'Etat et des Administrations publiques. Cet état des lieux et l'analyse des évolutions passées et des perspectives feront l'objet de la **Quatrième Partie** du présent avis. La situation financière de l'Etat se mesure également par le montant de la réserve budgétaire, les avoirs des fonds d'investissements (fonds d'investissements publics et autres fonds spéciaux), les encours de la trésorerie, ainsi que le degré d'endettement de l'Etat, dont dépend la capacité d'emprunt sur le marché des capitaux.

Pour la Chambre de Commerce, il est clair que des finances publiques équilibrées, voire en surplus, constituent un facteur de compétitivité important. Indépendamment des règles européennes en la matière telles que définies dans le Programme européen de Stabilité et de Croissance, une situation financière équilibrée des Administrations publiques contribue au renforcement de l'économie luxembourgeoise, à une prévisibilité favorable des investisseurs et à une confiance accrue pour les administrés.

Pour apprécier la situation financière d'une économie, il y a lieu de tenir compte également des comptes des collectivités locales et de la sécurité sociale. A l'heure actuelle, cette dernière continue à influencer positivement la situation globale des finances publiques, principalement à cause des réserves importantes accumulées par le système d'assurance pension, cette accumulation étant directement liée à l'évolution conjoncturelle et de l'emploi. Compte tenu des nombreux engagements restant à couvrir à long terme et du volume croissant de prestations futures à exporter, il faut relativiser l'état actuel des comptes de la sécurité sociale. Dans un futur assez proche, la sécurité sociale ne sera plus un facteur stabilisateur des finances publiques au Luxembourg, mais un facteur générateur de déficits publics, qui sera difficilement gérable pour les générations futures.

- La **Cinquième Partie** du présent avis est consacré au sujet du développement durable. La Chambre de Commerce souligne la nécessité d'une politique budgétaire financièrement soutenable à long terme, mais en même temps capable de contribuer à la cohérence et la coordination des politiques économiques, sociales et environnementales, c.à.d. des trois dimensions du développement durable.

Dans ce contexte, il est clair qu'un respect parfait, instantané et en chaque circonstance de ce triptyque n'est guère concevable. Souvent les objectifs inhérents à l'un des trois dimensions sont conflictuels avec l'un des deux autres ou les deux autres, parfois une dimension doit momentanément dominer les autres. La Chambre de Commerce insiste sur la nécessité d'une approche concertée au niveau international en la matière et estime qu'un cavalier seul du Luxembourg dans une des trois dimensions n'a pas d'impact positif global, mais un impact négatif sur l'une ou les deux autres dimensions, principalement au niveau national (cf. engagement luxembourgeois Kyoto).

L'analyse des politiques soutenues par les autorités à travers la politique budgétaire annuelle mène à la conclusion que trop souvent, des décisions politiques sont marquées par des effets contradictoires, par un manque de coordination entre plusieurs champs politiques, par un coût trop élevé par rapport aux effets escomptés, par un rapport coût-efficacité trop élevé, par l'absence de sélectivité ou de bilan d'opportunité, ou tout simplement par une approche trop réactive ou attentiste. Inévitablement, ceci mène à une inefficience au niveau de la dépense

publique, et indirectement à une politique budgétaire ne répondant pas aux exigences du développement durable.

- La Chambre de Commerce salue la nouvelle présentation en trois volumes de la documentation budgétaire qui devrait contribuer à augmenter la lisibilité et la transparence des chiffres budgétaires :

- Le volume I présente de manière classique le projet de loi sur les recettes et les dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, incluant un exposé introductif, le projet de loi budgétaire avec les commentaires des articles, les recettes et dépenses pour ordre et la description des principaux fonds d'investissement.
- Le volume II concerne le programme pluriannuel des dépenses en capital sur la période 2007 à 2011
- Le volume III traite du cadre européen de la politique budgétaire et explique le lien entre les dépenses budgétaires qui figurent au projet de loi budgétaire et les dépenses de l'Administration centrale et de l'Administration publique.

Une revendication de longue date de la Chambre de Commerce a été justement de présenter, en même temps que le projet de budget annuel (Volume I), le Volume II concernant le programme des dépenses en capital, afin de permettre aux instances consultatives d'analyser plus en détail l'opportunité des investissements projetés.

Dans son avis budgétaire du 15 novembre 2006, la Chambre de Commerce avait invité les auteurs des projets de budget successifs à compléter dorénavant le document budgétaire et la présentation budgétaire telle qu'elle découle des règles inscrites dans la loi du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'Etat par toutes les informations qui sont nécessaires pour passer de l'optique budgétaire d'un document d'autorisation à l'optique comptable d'un document basé sur le SEC95.

Par ailleurs, une publication des chiffres relatifs à l'actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance pendant la phase de consultation du document budgétaire par les instances consultatives est fortement souhaitable, afin de permettre à celles-ci de se référer aux données les plus actuelles. La Chambre de Commerce avait dans le passé demandé une publication anticipée de ces actualisations annuelles. Ainsi, elle salue le fait que cette année, la 9<sup>e</sup> actualisation a été publiée fin octobre 2007.

Ainsi la Chambre de Commerce se félicite de ce que ces trois demandes aient été satisfaites dans le cadre du projet de budget 2008. Ceci engendrera de nombreux avantages du côté de la lisibilité, de la présentation, de la comparabilité, de l'actualisation et de la transparence des données et de l'analyse budgétaire.

A la fin du présent avis, la Chambre de Commerce a présenté une **annexe technique** reprenant les principales descriptions en matière du passage de l'optique nationale à l'optique européenne des chiffres budgétaires.

- La Chambre de Commerce demande aux autorités de persévérer dans leurs efforts en vue de publier régulièrement tous les chiffres relatifs à l'exécution budgétaire, ce qui permettra de mieux apprécier la politique budgétaire dans son ensemble et son exécution. De même, la Chambre de Commerce rappelle une autre recommandation adressée l'année dernière aux autorités, en l'occurrence de réfléchir à la façon dont est établi annuellement le projet de Budget. En effet, une approche d'allocation des deniers publics suivant les missions

déterminées de l'Etat, telle qu'appliquée en France (cf. Loi organique relative aux Lois de Finances, LOLF<sup>2</sup>) et telle qu'abordée par le rapporteur du projet de budget 2006, permettrait une justification d'année en année des dépenses budgétaires et un recentrage de l'action de l'Etat autour de missions prioritaires du moment.

La structure actuelle de notre budget annuel, établi selon ministères et administrations, rend difficile une mise en question de l'opportunité de dépenses et l'élaboration du projet de budget se résume davantage à une négociation entre les ministres de ressort et le ministre en charge de l'établissement du budget quant au pourcentage d'augmentation de la dépense, alors que les réflexions quant à l'utilité et à l'opportunité de la dépense devraient dominer, aidées en cela par le recours à des indicateurs de performance.

---

<sup>2</sup> En France, le Gouvernement souhaite instaurer de nouvelles règles de comportements de dépense. Pour la dépense de l'Etat, c'est une stabilisation en valeur qui doit progressivement être visée (règle du « 0 valeur »). Pour cela, le Gouvernement entend s'appuyer sur la mise en oeuvre de la Loi organique relative aux Lois de Finances, qui permettra d'accroître la performance de la dépense budgétaire. Les collectivités locales devraient progressivement stabiliser leurs dépenses en volume (règle du « 0 volume »). Pour les organismes de sécurité sociale, l'objectif devrait être une progression de +1% en volume des dépenses, ce qui prend en compte la dynamique naturelle de certaines prestations (vieillesse notamment). Le solde public devrait pouvoir alors se rapprocher progressivement de l'équilibre sur la période de projection, entraînant un mouvement prononcé de décre de la dette. La Loi de Finances prévoit, pour la quatrième année consécutive, une stabilité des dépenses de l'Etat en volume : cet objectif traduit la fidélité du gouvernement à une démarche de bonne gestion et le souci d'améliorer sans relâche la productivité des services publics ; face à la hausse des charges incompressibles (pensions notamment) et la nécessité de financer les priorités du gouvernement, la réalisation de cet objectif impose un important effort de redéploiement.

## PREMIERE PARTIE: LE CONTEXTE ECONOMIQUE DU PROJET DE BUDGET 2008<sup>3</sup>

### **1.1. La conjoncture internationale : une croissance encore soutenue de l'économie mondiale en 2007, mais un ralentissement attendu en 2008**

Comme le note le Statec dans sa dernière Note de Conjoncture<sup>4</sup>, l'environnement économique international s'est dégradé au cours des derniers mois, suite notamment au ralentissement de la croissance aux Etats-Unis sous l'effet d'une part, du retournement du marché immobilier observé depuis fin 2005, et, d'autre part, en raison de la crise financière de l'été 2007 dans le prolongement de la crise des *subprimes*.

Sur la base de ces éléments, et étant donné les incertitudes qui planent toujours quant aux retombées sur l'économie réelle de ces événements, les principales institutions et organisations internationales ont revu leurs prévisions de croissance à la baisse pour 2007 (second semestre) et 2008. L'économie mondiale devrait cependant rester très dynamique au cours de l'année prochaine, notamment en raison de la vigueur des pays émergents.

Plusieurs facteurs ont concouru à la bonne tenue de l'économie mondiale au cours du premier semestre 2007. Malgré le tassement de la croissance américaine (les prévisions de printemps tablaient au mieux sur un taux de 2,2%), les pays émergents ont manifesté une excellente vigueur économique se traduisant par des taux de croissance parfois à deux chiffres (Chine : +11% ; Inde : +9%), ce qui a permis de maintenir le taux de croissance élevé au niveau mondial. De son côté, la zone euro a pu compter sur une forte demande intérieure stimulée par les investissements des entreprises et la forte consommation des ménages, débouchant sur une croissance solide proche de 2,6%.

En dépit des bons résultats du premier semestre, au moins quatre facteurs objectifs entretiennent les doutes quant au maintien d'une conjoncture favorable au niveau européen.

D'abord, compte tenu de la forte corrélation entre les évolutions cycliques des économies américaine et européenne, il y a fort à parier que le ralentissement de l'économie de l'*Oncle Sam* annonce un ralentissement différé de l'économie européenne.

Par ailleurs, les vagues successives de hausse des taux d'intérêt ont des effets néfastes sur les comportements d'investissement, qu'il s'agisse d'investissements productifs ou immobiliers, ainsi que sur la consommation privée.

A cela s'ajoutent les augmentations quasi quotidiennes des prix des matières premières, et en particulier du pétrole, augmentations qui se répercutent sur de nombreux autres biens de consommation, générant des pressions inflationnistes pesant sur le pouvoir d'achat des agents.

Dernier facteur : l'appréciation permanente de la devise européenne face au dollar. Si elle permet de contenir la hausse des prix du pétrole, cette augmentation du taux de change peut avoir des conséquences en termes de perte de compétitivité-prix des exportations de la zone euro, et ainsi contribuer à l'essoufflement de la croissance européenne. Au niveau mondial, la

<sup>3</sup> Sources : Fonds Monétaire International, Banque de Luxembourg, Commission Européenne, STATEC.

<sup>4</sup> Note de Conjoncture n°2-2007

croissance, estimée à 5% pour l'année 2007, résultera vraisemblablement de deux tendances : en premier lieu, un acquis de croissance assuré dès le 1<sup>er</sup> semestre de l'année ; ensuite, un retournement économique entamé durant l'été sur fond de crise immobilière américaine. Le second semestre confirme ainsi l'essoufflement que les observateurs prévoyaient et dont les facteurs sont connus.

Couplée au ralentissement économique américain, aux effets des hausses successives de taux d'intérêt et à l'appréciation de l'euro, la tempête financière provoquée aux Etats-Unis par la crise des emprunts hypothécaires *subprimes* explique la dépression estivale et les conséquences observées au cours du troisième trimestre 2007 en termes de perspectives de croissance mondiale.

Malgré tout, nombre d'éléments appellent à nuancer le propos. L'économie mondiale a certes entamé une phase de ralentissement, la conjoncture restant fortement dépendante de celle des Etats-Unis, mais il serait excessif de parler de risque de dépression généralisée. Il convient en effet de remarquer que, face à la crise de confiance qu'a générée la crise des emprunts hypothécaires, l'action des institutions monétaires s'est avérée décisive, qu'il s'agisse de la baisse du taux d'escompte de la Réserve Fédérale à la mi-août 2007 ou, dans le même temps, de l'injection massive de liquidités sur le marché monétaire mondial de la part des principales banques centrales<sup>5</sup>. Par ailleurs, les observateurs croient possible un redémarrage de l'économie américaine en 2008, si bien qu'on s'attend à ce que la croissance économique mondiale demeure robuste, en se maintenant autour des 5% en 2008–2009. En tout état de cause, les économies émergentes et les pays BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) devraient enregistrer des performances de croissance élevées, aptes à compenser la faiblesse actuelle de l'économie américaine.

- **Etats-Unis : risque de moindre croissance sur fond de crise du marché immobilier**

Après des années 2004 et 2005 marquées par des niveaux de croissance élevés (respectivement 3,9% et 3,2%), l'économie américaine connaît depuis le second semestre 2006 un ralentissement.

Les prévisions de croissance du PIB ont déjà été plutôt pessimistes à partir du printemps 2007 (aux environs de 2,2% pour l'année 2007), mais avec les remous de la crise immobilière de l'été dernier, les perspectives sont revues davantage à la baisse, avec un taux prévu de 1,9% pour 2008, bien en deçà des 2,8% que les observateurs anticipaient avant l'été.

Trois facteurs jouent en défaveur de la croissance américaine. En premier lieu, le ralentissement du marché immobilier est le plus souvent annonciateur d'un ralentissement économique général. En l'occurrence, il a des répercussions directes sur le niveau de richesse des ménages américains, via la dépréciation de leur patrimoine immobilier, et donc sur leur pouvoir d'achat. En d'autres termes, la crise immobilière conduit à un affaiblissement de la consommation domestique américaine, composante déterminante du PIB national.

---

<sup>5</sup> Dans le premier cas, l'enjeu est de diminuer le coût de financement des banques quand elles sollicitent la Fed pour couvrir leurs besoins de liquidités ; dans l'autre, il s'agit d'assurer le bon fonctionnement des marchés monétaires en garantissant la présence de suffisamment de liquidités, et ainsi la stabilisation de ces marchés.

Deuxièmement, et à l'instar des autres régions du monde, l'envolée des cours du pétrole<sup>6</sup> a un impact défavorable sur le niveau général des prix, y compris aux Etats-Unis, avec les conséquences inhérentes en termes de pouvoir d'achat et de demande.

Enfin, les hausses successives de taux d'intérêt opérées par la Fed depuis 2002 ont eu des répercussions au niveau de la propension des entrepreneurs à investir. Par ailleurs, les emprunts immobiliers étant contractés à taux variables, ces relèvements successifs de taux ont alourdi considérablement les charges financières de nombreux ménages qui ont ainsi vu leur pouvoir d'achat se réduire d'autant. A noter cependant que, suite à la crise des *subprimes*, la Réserve Fédérale a procédé à deux baisses successives de ses taux directeurs, la première de 0,5 point de pourcentage et la seconde de 0,25 point, de manière à éviter que la crise financière ne se traduise par une crise généralisée de grande ampleur.

Les moteurs de la croissance américaine ne sont cependant pas tous grippés. En effet, malgré la faiblesse de la composante « consommation » de la croissance américaine, les pouvoirs publics disposent à nouveau de marges de manœuvre budgétaires. Ainsi, le déficit budgétaire de l'Etat fédéral ramené en 2007 à 1,2% du PIB laisse des possibilités d'usage de dépenses publiques pour stimuler la demande. En outre, les entreprises affichent une bonne santé financière caractérisée par l'existence d'excédents de liquidités et des niveaux d'investissement élevés. Enfin, les exportations semblent soutenues par la dynamique des pays émergents et la faiblesse du dollar qui renforce la compétitivité-prix des entreprises américaines.

Les bons résultats américains en termes d'investissements publics et privés et d'exportations paraissent en mesure de compenser les effets d'une consommation domestique mise à mal par la crise immobilière, et ainsi éviter aux Etats-Unis d'entrer en récession. A court et moyen termes, la croissance américaine pourrait se maintenir à un niveau suffisamment élevé, mais la question du fort endettement des ménages, inhérent aux hausses de taux successives, peut peser sur les perspectives de croissance à long terme. Les récentes baisses de taux concédées par la Fed ont permis de redonner du pouvoir d'achat aux ménages américains.

#### **Encadré 1 : Genèse de la crise des *subprimes***

La crise boursière mondiale intervenue durant l'été trouve son origine dans la déconfiture des prêts hypothécaires à risque aux Etats-Unis. Ces prêts à taux variable accordés à une clientèle peu solvable moyennant des taux d'intérêt supérieurs à ceux normalement pratiqués et la mise en hypothèque du bien financé ont plongé ces ménages dans une situation de surendettement suite à l'effet combiné de la hausse des taux d'intérêt (le taux directeur de la Fed est passé de 1% en 2004 à 5,25% en 2006) et de l'éclatement de la bulle immobilière. Les ménages devenus non solvables, les banques ont massivement saisi leurs logements afin de les mettre en vente et se rembourser de leurs créances. Cet afflux massif de biens sur le marché de l'immobilier a alors aggravé davantage encore le déséquilibre déjà existant entre offre et demande, avec pour conséquence logique un effondrement des prix de l'immobilier. Les établissements financiers spécialisés dans l'émission de ce type de crédits se retrouvent ainsi à leur tour dans l'impossibilité d'honorer les engagements contractés auprès des banques, ce qui entraîne faillites des premiers et importantes pertes pour les seconds. Le marché des *subprimes* étant

<sup>6</sup> Tous les observateurs, loin de s'intéresser au niveau absolu de ces cours, cherchent désormais surtout à prévoir le moment où le baril atteindra le record de 100 dollars le baril.

massivement alimenté en liquidités par l'émission de titres négociables correspondant à ces créances *subprimes* (mécanisme de la titrisation) souscrits par des banques nationales et étrangères, la crise américaine s'est alors propagée à l'échelle internationale.

### **La psychologie des marchés a joué un rôle important dans la contagion de la crise**

(...) Dans un communiqué de septembre 2007 émanant d'*Investor Global*, intitulé « *The Domino effect* » Michael Hasenstab, senior vice-président et gestionnaire de fonds auprès du groupe américain *Templeton fixed income group* estime ainsi que « *the contagion is fuelled by psychological biases rather than fundamental changes, and creates opportunities for exploiting market inefficiencies* ». Jerome Booth, directeur de recherche chez Ashmore Investment Management accorde lui aussi un rôle déterminant aux effets psychologiques dans la propagation de la crise. Selon lui, « *the spread of subprime concerns across the US and European financial institutions has been accompanied by the psychology of crisis. Investors neither know where nor how large the losses are, and this has led to widespread concerns about highly rated structured products and financial institutions, which may or may not be sitting on losses* ». Au vu de cela, il convient de se demander s'il ne conviendrait pas d'accroître la transparence sur les marchés financiers pour éviter de tels effets.

### **Quelle est la responsabilité des banques dans la crise des *subprimes* ?**

Prêter à des personnes peu solvables et particulièrement exposées aux effets des fluctuations économiques fait-il sens ? La crise serait-elle finalement due à l'appétit insatiable de banques prêtes à tous les risques dans l'espoir de gains élevés ? Les responsabilités ne sont en réalité pas aussi tranchées. Les Etats-Unis se sont dotés en 1977 d'une législation, le « *Community Reinvestment Act* », ayant pour effet que les établissements de crédit se voient forcés d'accorder des crédits à des personnes peu solvables et qui ne pourraient avoir accès au crédit en l'absence de cette législation. Etant contraints de supporter de tels risques, les établissements de crédit appliquent à ces emprunts des taux d'intérêt majorés, rendant la situation financière de ces emprunteurs encore plus précaire. La perversité du système tient par conséquent plus au cadre réglementaire qu'aux pratiques des banques (...).

### **Des incertitudes quant aux conséquences pour le Luxembourg**

Bien que le communiqué de la Commission n'aborde pas ce point, il y a fort à penser que, comme cela est toujours le cas lors d'une crise financière, les pays dont l'économie reposent fortement sur les services financiers pourraient être plus sévèrement touchés que les autres. S'exprimant en date du 5 septembre au sujet de l'impact de la crise des *subprimes*, le Premier ministre Jean-Claude Juncker reconnaissait d'ailleurs qu'« il se pourrait (...) que les pays dépendant lourdement des services financiers connaissent des baisses de croissance ou des manques à gagner au niveau des recettes fiscales par rapport aux prévisions de printemps ». L'Espagne, l'Irlande et le Luxembourg sont selon lui particulièrement concernés. Les risques d'une trop grande spécialisation dans des activités fortement volatiles sont donc bien réels, d'où l'intérêt de poursuivre les efforts entrepris en vue de la diversification de l'économie.

### **Une inflation en légère hausse**

Jusqu'ici contenue grâce à des effets de base favorables des prix de l'énergie, l'inflation des prix à la consommation devrait néanmoins se situer en 2007 à un niveau légèrement plus élevé que prévu. Deux raisons à cela : une inflation plus élevée que prévu durant le second trimestre et l'incidence attendue de la hausse des prix des produits de base vers la fin de l'année. Sur cette base, la Commission a revu à la hausse ses prévisions de printemps de 0,1 point de pourcentage pour l'UE et la zone euro. L'inflation devrait s'élever respectivement à 2,2% et 2%. Le redressement de la productivité et la concurrence internationale intense au niveau des prix devraient malgré tout permettre de maintenir l'inflation sous contrôle, d'autant plus que le renchérissement du loyer de l'argent freine la croissance du PIB et par conséquent les tensions inflationnistes. Il y a cependant lieu de se poser la question de l'effet de la baisse des taux d'intérêt décidée par la FED sur la politique monétaire de la BCE.

### **La nécessaire poursuite des réformes structurelles**

La résistance de l'économie européenne à la crise boursière met en lumière l'importance des réformes structurelles visant à assainir les fondamentaux de l'économie. Ce constat permet d'une part d'encourager les gouvernements à la poursuite et à l'approfondissement du processus de réforme entrepris, et d'autre part de justifier le bien-fondé de ces réformes auprès des citoyens. En matière de politique budgétaire par exemple, la contrainte d'un déficit public ne dépassant 3% du PIB (Pacte de stabilité et de croissance) implique qu'en phase conjoncturelle favorable les gouvernements assainissent les finances publiques afin de se laisser des marges de manœuvre en cas de retournement conjoncturel. Une économie produisant du déficit en période de conjoncture favorable aurait un pouvoir d'action beaucoup plus restreint en cas de retournement conjoncturel. Les pays européens doivent profiter de la conjoncture propice pour mettre en place les réformes structurelles qui s'imposent en vue d'adapter les économies aux nouvelles exigences de la mondialisation et rendre les entreprises européennes plus compétitives. Ces réformes seraient beaucoup plus difficiles voire impossibles à mettre en œuvre en période de récession.

### **La crise américaine met-elle en lumière la refonte de l'ordre économique mondial ?**

Il pourrait s'agir de l'un des principaux enseignements de la crise. Non seulement la crise américaine ne remet pas en cause la croissance économique mondiale en 2007, mais la Commission en prévoit par ailleurs une accélération par rapport aux prévisions de printemps. Cela tient à la très forte croissance enregistrée dans les pays émergents, au premier rang desquels la Chine, permettant de surcompenser la croissance moindre que devraient enregistrer les Etats-Unis.

La Chine, 4<sup>ème</sup> puissance mondiale, aurait atteint une dimension économique permettant de faire du pays l'une des locomotives de l'économie mondiale et un amortisseur aux crises touchant les autres grandes économies du globe. Jusqu'à récemment, une crise touchant les Etats-Unis se traduisait quasi automatiquement par une récession au niveau mondial. Ce lien semble aujourd'hui s'être nettement distendu, et cette évolution devrait encore se renforcer dans les prochaines années avec le développement de l'Inde.

Pour autant, cette analyse est loin de faire l'unanimité. La croissance chinoise dépendant beaucoup moins de la demande intérieure que de ses exportations, notamment vers les Etats-Unis, nombreux sont les économistes à penser qu'une récession touchant les Etats-

Unis aurait de graves répercussions sur la croissance chinoise. L'économie américaine continuerait ainsi largement à impulser la croissance mondiale.

Source : Département Economique de la Chambre de Commerce

- **Le Japon devrait poursuivre son expansion à un rythme modéré**

Le Japon semble avoir retrouvé depuis 2005 son sentier de croissance, après des réformes structurelles difficiles qui ont permis l'assainissement du secteur financier et le redressement des bilans des entreprises. Les moteurs de croissance nippons sont à la fois la demande intérieure et l'investissement privé, mais aussi les exportations qui ont bénéficié de la hausse de la demande mondiale et d'un taux de change favorable du yen.

La consommation des ménages reste contrainte par la stagnation des salaires. Cette dernière résulte en effet d'une triple tendance, à savoir la préférence des entreprises pour l'investissement plutôt que l'embauche, le recours plus systématique au travail temporaire et les départs en retraite des salariés les mieux rétribués.

Comme les économies nipponne et américaine sont très interconnectées, le Japon peut s'inquiéter du ralentissement de la croissance américaine. Les Etats-Unis étant le premier client à l'exportation du Japon en termes de biens de consommation, le resserrement de la demande intérieure américaine peut faire craindre un ralentissement des débouchés pour les entreprises japonaises, et donc un affaiblissement de la croissance.

Malgré tout, les perspectives à long terme de l'économie japonaise demeurent favorables en raison des réformes structurelles menées depuis les années 2000 et de la confiance des chefs d'entreprises dans les perspectives de développement international qu'offre la bonne santé économique du reste de l'Asie.

- **La Chine et l'Inde toujours marquées par une expansion rapide**

L'expansion économique chinoise ne semble pas connaître de pause en 2007. De 10,9% au 1<sup>er</sup> semestre 2006, le taux de croissance de la Chine est passé à 11,5% au troisième trimestre 2007. Cette croissance repose en grande partie sur la production industrielle, mais la Chine commence également à se placer sur d'autres segments d'activité tels que les télécommunications et l'informatique. L'économie chinoise est ainsi sur le point de dépasser le champion européen qu'est l'Allemagne pour devenir la 3<sup>e</sup> puissance économique du monde. Sa stratégie de développement repose à la fois sur des efforts massifs d'investissement public en capital fixe et sur un développement colossal des exportations (près de 40% du PIB).

L'essor des exportations chinoises est en grande partie le reflet des qualités compétitives et structurelles du pays, mais les débats sont permanents au sujet de la *sous-appréciation* du yuan par rapport au dollar, au yen et à l'euro. Reste qu'en dépit du formidable développement économique chinois, les risques de surchauffe existent dans le cas où les pouvoirs publics ne parviendraient pas à garantir une expansion contrôlée et des dépenses suffisamment maîtrisées, en particulier dans le secteur de l'immobilier.

Juste derrière la Chine, l'Inde réalise des performances toujours impressionnantes. Les prévisions de croissance du PIB du premier semestre 2007 tablaient sur une progression supérieure à 9%, fondée sur les secteurs d'activités industrielles et de services. Selon le FMI, l'Inde aura ravi cette année à la Corée du Sud la place de troisième économie asiatique, derrière le Japon et la Chine.

Toutefois, ce développement économique se fait au prix d'une inflation inquiétante. D'un niveau de plus de 4,5% à la fin 2006, l'Inde a connu au début de l'année 2007 un taux d'accroissement général des prix de plus de 6,7%. L'enjeu pour l'Inde consiste à assurer une croissance annuelle de 10% jusqu'à au moins 2010, afin d'assurer la distribution de richesses et l'accroissement des revenus.

De la même façon que les pays industrialisés parviennent à soutenir leur croissance économique en grande partie grâce à la bonne santé des pays émergents, ces derniers peuvent connaître des ralentissements économiques si les premiers subissent des essoufflements. Ainsi, il reste probable que les exportations des dragons asiatiques se tassent en 2008 en raison de la diminution des importations américaines et européennes. Etant donnée l'importance de la composante « exportations » dans la croissance de pays tels que la Chine et l'Inde, il est fort probable que la croissance économique des pays émergents enregistrera, au cours de l'année 2008, une tendance baissière.

## **1.2. La conjoncture européenne : les risques de ralentissement augmentent**

Les prévisions de croissance de la zone euro (entre 2,3% et 2,7%) se sont avérées en deçà du niveau réellement atteint par l'économie européenne (entre 2,6% et 2,7%). Ainsi, assise sur une consommation forte des ménages et sur des niveaux élevés d'investissement productif, la croissance européenne devrait se chiffrer en 2007 aux alentours de 2,6 % dans la zone euro, à 3% dans l'Union européenne, c'est-à-dire à peine en dessous des performances de 2006. La croissance européenne se nourrit également de la bonne conjoncture mondiale, notamment du dynamisme confirmé des pays émergents. Les prévisions internationales<sup>7</sup> pour 2008 sont en revanche plus pessimistes, avec des projections autour de 2,3%<sup>8</sup>.

Les niveaux de croissance des pays membres de l'UE ne sont pas tous égaux (2,3% pour la Belgique et le Danemark en 2007, 5% pour l'Irlande, 3,7% pour l'Espagne, 1,9% pour l'Italie, 2,4% pour la France). Certains pays comme la France ou l'Espagne connaissent des essoufflements, au regard notamment de l'activité manufacturière. Du point de vue des activités de services, si le Luxembourg se positionne plutôt bien, l'Allemagne semble rencontrer des difficultés : l'indice PMI<sup>9</sup> de la zone euro passe en tout cas d'un niveau de 57,4 en août à 54,7 en septembre. Globalement les principaux facteurs des évolutions à la hausse des croissances européennes sont la vigueur de la demande intérieure - en particulier l'investissement - et une croissance soutenue de l'économie mondiale. L'activité économique devrait ralentir quelque peu à la fin 2007 et en 2008, en écho aux perspectives mondiales et, plus particulièrement, le ralentissement prévu de l'économie américaine.

Plusieurs raisons font douter de la poursuite de la bonne santé économique européenne. Les ralentissements de l'économie américaine sont souvent précurseurs de diminutions différées

---

<sup>7</sup> Sources : OCDE, FMI, Commission européenne.

<sup>8</sup> Les taux prévus au niveau européen sont proches du niveau de croissance potentielle (environ 2%).

<sup>9</sup> Source : NTC Research.

des taux de croissance des économies européennes. L'évolution du niveau des taux d'intérêt n'est par ailleurs pas propice à l'essor de l'investissement et de la consommation. A cela s'ajoute l'envolée des prix des matières premières, et en particulier du pétrole, qui se répercute sur le niveau des prix des biens de consommation et pèse sur le pouvoir d'achat des ménages. Cependant le niveau élevé du taux de change de l'euro face au dollar permet de limiter, au sein de la zone euro, les répercussions de l'envolée du cours du pétrole. Ce niveau élevé de notre devise renchérit cependant nos exportations (perte de compétitivité-prix), d'où des risques d'essoufflement de la croissance européenne.

L'année 2007 a vu les croissances française et britannique se renforcer (respectivement +0,4 et +0,2 point de pourcentage), à l'inverse de pays tels que l'Allemagne<sup>10</sup> ou la Finlande (-0,5 point) qui ont connu des ralentissements en termes d'expansion économique. Il convient de rappeler que l'année 2006 avait été exceptionnelle en matière d'essor économique mondial et que l'économie européenne est demeurée en 2007 plus dynamique que son homologue d'outre-atlantique.

Certains pays européens semblent jouer le rôle de locomotive de la croissance. L'Irlande et le Luxembourg, de même que les pays baltes, tirent leur épingle du jeu et jouissent de taux de croissance du PIB bien au-delà des 4%. L'évolution de la conjoncture luxembourgeoise sera développée plus en détail au travers de la section 1.3.

A noter également que, malgré un ralentissement prévisible de son rythme de croissance de 0,2 point de pourcentage par rapport à 2006, l'Allemagne reste le champion des pays exportateurs contribuant ainsi largement à faire de l'espace européen la zone la plus exportatrice du monde.

Le niveau d'emploi demeure lié aux fluctuations d'activité. La forte croissance qu'a connue la zone euro au premier semestre 2007 s'est notamment traduite par une élévation du niveau de créations d'emplois, d'où une baisse du taux de chômage dans la plupart des pays de la zone.

Les pays européens sont soumis à des pressions relatives au phénomène d'inflation. D'un côté, la lutte contre cette dernière est l'objet de l'action de la BCE et explique la plupart des pressions haussières qui s'exercent sur les taux d'intérêt, de l'autre, l'évolution positive des prix du pétrole, des matières premières et des denrées alimentaires font croire en un risque permanent d'augmentation générale des prix.

Les autorités monétaires européennes semblent mener, depuis la crise des marchés monétaires, une politique de statu quo en matière de taux d'intérêt, le principal taux d'intérêt directeur étant resté inchangé (statu quo de 4% pour les taux directeurs décidé début novembre 2007), tandis que la Fed est dans le même temps intervenue à deux reprises. La BCE juge en effet sa politique monétaire plutôt accommodante. Pour autant, de nombreux observateurs estiment que le ralentissement conjoncturel qui risque de caractériser la zone euro en 2008 proviendra, outre la perte de compétitivité-prix des exportations suite à l'appréciation continue de la devise européenne et la contagion de l'essoufflement économique américain au « vieux continent », du resserrement monétaire dans la zone euro. A cet égard, tous les pays de la zone euro ne sont pas affectés de la même manière par l'appréciation de l'euro.

---

<sup>10</sup> L'augmentation du niveau de TVA au 1<sup>er</sup> janvier 2007 a contribué à cette tendance.

### 1.3. La conjoncture luxembourgeoise : dépendance accrue de la demande internationale et particulièrement des services financiers

Dans le cadre d'une conjoncture européenne favorable en 2007 et 2008, le Luxembourg devrait connaître une expansion comparable à deux fois de la moyenne de la zone euro. Le dynamisme du secteur financier n'est pas pour rien dans ce développement, mais il convient de remarquer la contribution d'autres secteurs d'activité, reflet de la stratégie de diversification que le Gouvernement mène depuis quelques années.

**Tableau 1 : Principaux agrégats relatifs à l'économie luxembourgeoise (2006-2008)**

	2006 (observé)		2007 (prévision)		2008 (prévision)	
	Niveau	Evolution	Niveau	Evolution	Niveau	Evolution
PIB (vol., réf. 2000, Mio. EUR)	28 020	6,1	29 429	6,0	30 743	4,5
PIB (valeur, Mio EUR)	33 853	12,7	36 917	9,1	39 714	7,6
Prix implicites PIB (1995=1)	1,21	6,2	1,25	3,8	1,29	3,0
RNB (Mio. EUR)	27 704	10,8	30 013	8,3	32 078	6,9
Emploi total intérieur (*1 000) <sup>1</sup>	319,1	3,7	322,3	4,1	344,9	3,8
Emploi indépendant (*1000) <sup>1</sup>	20,0	0,0	20,2	1,2	20,4	1,1
Emploi salarié (*1000) <sup>1</sup>	299,1	4,0	312,1	4,3	324,4	4,0
Taux de chômage (ADEM, % pop. act.)	4,5	..	4,5	..	4,4	..
Prix à la consommation (IPCN)	..	2,7	..	2,3	..	2,6
Echelle mobile (EMS, moyenne 1948=100)	653,5	2,1	668,5	2,3	682,4	2,1
Coût salarial moyen (1 000 euros/an) <sup>1</sup>	51,1	4,5	53,2	4,1	55,0	3,3
Idem, évolution hors EMS	..	1,7	..	1,8	..	1,2
Masse salariale (mio EUR) <sup>1</sup>	15 290	8,7	16 615	8,7	17 900	7,7
Productivité (PIB vol. / emploi total)	..	2,3	..	0,9	..	0,7
Coût salarial unitaire	..	2,2	..	3,3	..	2,6

Source: STATEC (24 oct. 2007)

<sup>1</sup> Concept comptes nationaux

#### 1.3.1. Dynamisme du secteur financier, multi spécialisation et diffusion de croissance

- Il apparaît dans les notes de conjoncture du Statec que le **secteur financier** contribue très largement à l'amélioration de la conjoncture. Preuve en est la croissance de 15,8% de la valeur ajoutée de l'ensemble des activités financières au premier trimestre 2007. Ce secteur ne fait cependant pas cavalier seul, puisqu'il entraîne dans son sillage bon nombre d'activités de services. Les services aux entreprises, et parmi ceux-ci les « Activités juridiques, comptables et conseils de gestion » qui représentent une part importante de la valeur ajoutée et de l'emploi au Luxembourg, sont parmi les premiers à profiter directement du boom du secteur financier. Les perspectives d'expansion restent certes considérables dans ce secteur, mais son rythme de croissance se ralentira sans doute à moyen terme.

L'évolution des comptes trimestriels semble par ailleurs indiquer un léger ralentissement du secteur financier dès le début de l'année 2007. La croissance dans les services financiers a été limitée sur le 2<sup>e</sup> trimestre et il semble que le pic de progression ait été dépassé dans ce secteur

depuis le 4<sup>e</sup> trimestre 2006. Pour ce qui concerne le 3<sup>e</sup> trimestre 2007, certains éléments liés à la tempête financière de l'été sont déjà connus, comme le recul des actifs nets d'organismes de placement collectif (au mois d'août) et le ralentissement de la progression des résultats bancaires (sur base de données provisoires et hors produits exceptionnels à la fin septembre). Il reste que sur l'ensemble du premier semestre, l'activité soutenue dans les OPC a largement contribué à l'amélioration de l'excédent des échanges extérieurs de services.

La tempête financière de l'été dernier ne restera sans doute pas sans impact sur le secteur financier dans son ensemble. Ainsi, selon des données provisoires de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF), le résultat avant provision du secteur bancaire se monte à 4.265 millions EUR à la fin du mois de septembre 2007, équivalent à une baisse de 13,4% sur l'année passée. Cela pourrait constituer une inflexion par rapport à la situation de la fin du 2<sup>e</sup> trimestre.

La CSSF se veut rassurante quant aux difficultés que pose la crise immobilière américaine. En effet, « *les récentes tensions, observées sur les marchés financiers à la suite de la détérioration de certains segments du marché subprime aux Etats-Unis, n'ont eu que des effets assez limités sur les résultats des banques luxembourgeoises. Ce constat n'est pas étonnant au vu des activités prépondérantes exercées sur la place financière, qui sont le private banking et l'administration d'OPC. Les banques luxembourgeoises ne sont que peu engagées dans l'activité investment banking qui est particulièrement touchée par ces tensions* ». Le STATEC prévoyait avant la crise des subprimes une croissance du Grand-Duché pour 2008 de 5%, revue à 4,5% en raison précisément de ladite crise. Ce ralentissement de croissance serait conforme à la moindre dynamique de l'économie européenne et à une légère contraction du secteur financier lui-même. Il ne remet pas nécessairement en cause les perspectives de développement et de croissance du Grand-Duché, y compris pour 2008.

- La situation est en revanche plus contrastée dans **les autres branches**. Les activités de la branche "Immobilier, location et services aux entreprises" continuent à montrer une évolution favorable et confirment leur rôle de force motrice de l'économie luxembourgeoise, tant en termes de chiffre d'affaires que d'emploi.

L'industrie connaît sur le 1<sup>er</sup> semestre 2007 une performance en ligne avec celle de 2006, avec une croissance d'activité d'environ 2%. Le déficit commercial s'est légèrement atténué en raison de la hausse des prix sidérurgiques à l'exportation et de la baisse des prix à l'importation de produits pétroliers au premier semestre. Les perspectives ne paraissent toutefois pas aussi favorables pour le second semestre.

Après une première moitié de 2007 favorable compte tenu des conditions météorologiques, le secteur de la construction connaît un essoufflement au 2<sup>e</sup> trimestre.

Les indicateurs relatifs à la branche du commerce témoignent d'un début d'année difficile comparé aux résultats de la fin 2006. Que ce soit le nombre d'immatriculations de véhicules, la vente de carburant ou le commerce de détail, il convient de noter un ralentissement général, qui concerne en outre l'ensemble de la zone euro.

La tendance est similaire pour ce qui concerne les activités de transport et de communication.

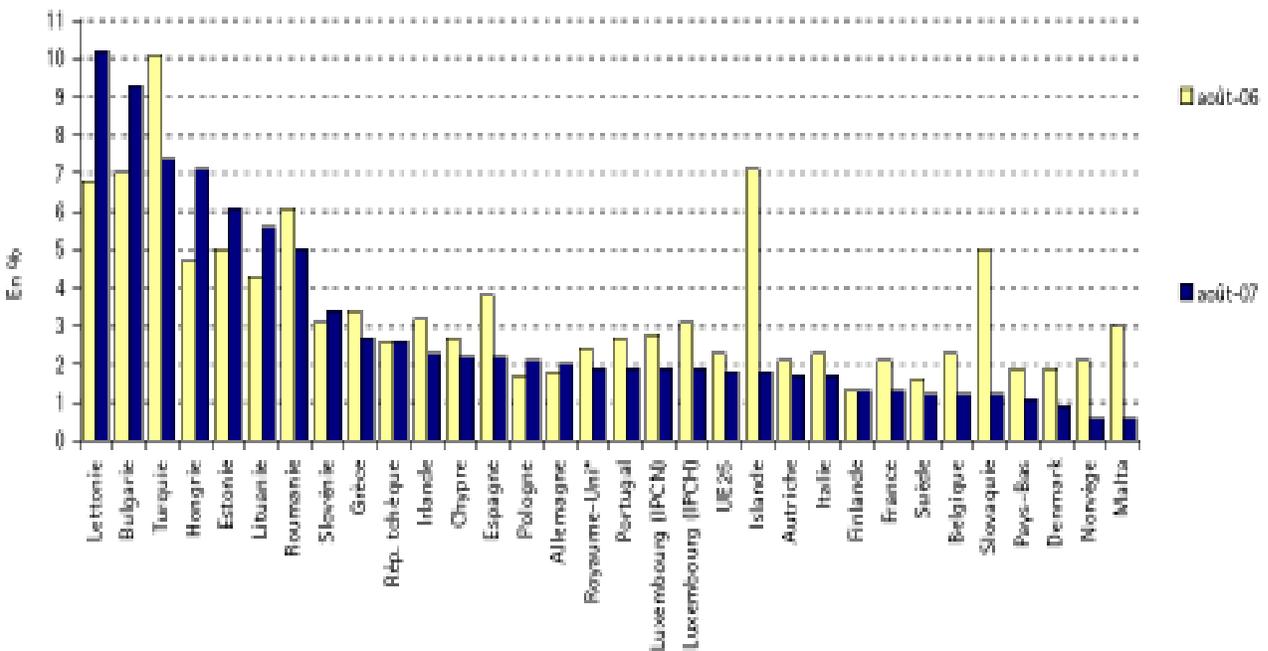
Le Gouvernement, conscient des risques d'une trop grande spécialisation dans des activités par ailleurs fortement volatiles et dépendantes de la conjoncture, mène une stratégie, non

seulement de diversification économique, mais plus encore de multi spécialisation. Ainsi, les secteurs de la logistique, de l'informatique et du commerce électronique, ainsi que de l'espace, du secteur maritime, des technologies de la santé et de l'environnement font l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics luxembourgeois en termes de soutien financier et d'aide au développement de projets.

### 1.3.2. L'inflation demeure une des faiblesses de l'économie luxembourgeoise

Selon la note n°1 de 2007 du STATEC, « l'inflation globale (IPCN), dépassant la moyenne de la zone euro et des principaux partenaires commerciaux, était un sujet de préoccupation majeur en 2006, au point que l'accord tripartite a consacré une modulation temporaire du régime d'indexation automatique des salaires. L'effet potentiellement pervers de la boucle « prix-salaires » s'est vu confirmé. Le Plan de lutte contre « l'inflation excessive », annoncé par le Gouvernement dans la foulée, exige une analyse et un suivi en profondeur de l'ensemble des positions qui composent l'indice des prix à la consommation. Un sujet d'inquiétude pourrait être l'évolution persistante et dynamique de l'inflation sous-jacente (purgée des éléments les plus volatils) ».

Graphique 1 : Evolution de l'inflation dans l'Union européenne



Source : Eurostat, Statec, \*taux d'inflation de juillet

La note conjoncturelle d'octobre 2007 du Statec fait montre d'une décélération de l'inflation, avec un différentiel allant de 2,7% en 2006 à 2% sur les neuf premiers mois de 2007. Le ralentissement de la hausse des prix est à mettre sur le compte des divisions « Logement, chauffage, éclairage » et « Transports » (respectivement -0,4 point de % et -0,3 point de %). Les observateurs considèrent que cela devrait changer sur le dernier trimestre 2007. Il convient toutefois d'intégrer dans les observations le prix du pétrole, pour lequel l'indice de produits

pétroliers avait diminué fin 2006, mais qui devrait impliquer en fin d'année 2007 une inflation élevée, en l'espèce 2,7%.

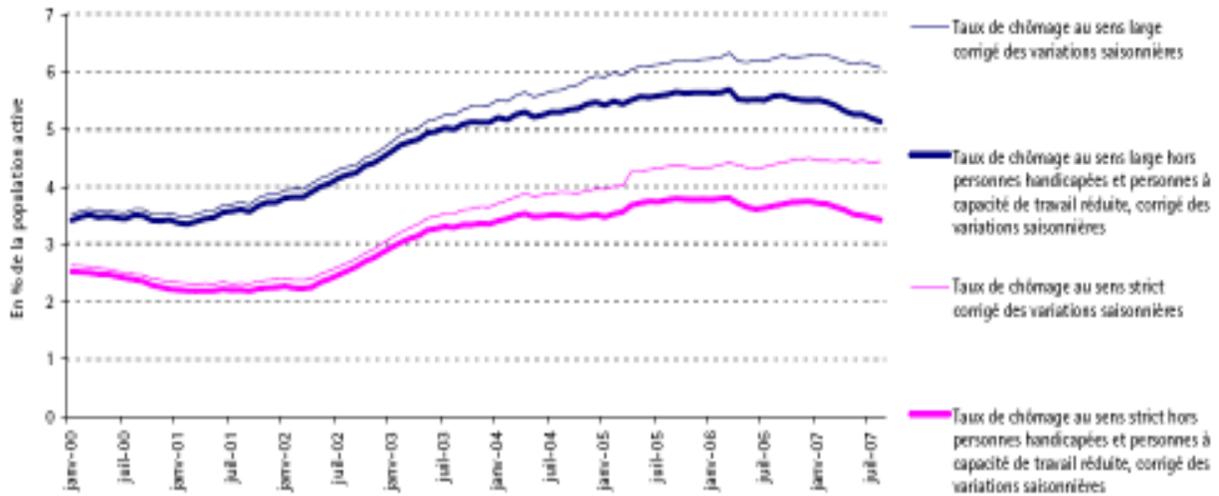
Le baril de pétrole, après avoir atteint un prix minimum en janvier 2007, flirte désormais avec la barre symbolique des 100 USD (97 USD le 8 novembre). Ce phénomène amplifie les pressions inflationnistes sur l'ensemble des pays, notamment le Grand-Duché. C'est surtout l'écart entre le niveau d'inflation luxembourgeois et ceux de ses concurrents européens qui pose problème.

La lutte contre l'inflation demeure donc un enjeu décisif pour les pouvoirs publics qui appelle des réformes structurelles, relatives au coût du travail, à la productivité, à la compétitivité en général.

### 1.3.3. Marché du travail et croissance de l'économie luxembourgeoise en 2008

L'année 2007 se caractérise pour le Grand-Duché et du point de vue de la croissance du PIB comme une année en deux phases. D'abord le Luxembourg bénéficie de la vigueur de la conjoncture mondiale et européenne qui lui permet d'obtenir un fort acquis de croissance, notamment sur la base du premier trimestre, acquis qui s'élève à 4%<sup>11</sup>. Cet acquis est si important que la seconde phase de ralentissement américain sur fond de crise immobilière n'empêchera pas l'économie nationale d'atteindre un niveau de croissance proche des 5%.

**Graphique 2 : Taux de chômage au Luxembourg (source : ADEM)**



Sources: ADEM, IGSS, STATEC

\* Le taux de chômage au sens strict se base sur les demandes d'emploi non-satisfaites (DENS) inscrites à l'ADEM. Le taux de chômage au sens large, tient à côté des DENS également compte des personnes engagées dans une mesure pour l'emploi.

L'emploi demeure dans une phase différée par rapport à la dynamique de l'activité. Tandis que la croissance économique a, semble-t-il, connu un pic en 2006, l'expansion du marché du

<sup>11</sup> En juillet, sur fond de données statistiques favorables (comptes trimestriels) et dans un contexte encore euphorique du point de vue des perspectives mondiales, la croissance avait été revue à la hausse concernant l'économie luxembourgeoise, à hauteur de 6% (cf. *World Economic Outlook Updates*, juillet 2007).

travail serait maximale en 2007. L'augmentation de l'emploi intérieur, à 4,1% en 2007, ralentirait en 2008 jusqu'à 3,8%. Le taux de chômage devrait se stabiliser en 2007, avant de diminuer légèrement en 2008, montrant l'atténuation des facteurs structurels de chômage au Grand-Duché. Ces prévisions de baisse restent toutefois très liées aux conditions conjoncturelles, fragilisées par les perspectives de moindre croissance mondiale.

#### **1.3.4. Les prévisions de croissance du PIB luxembourgeois**

La croissance attendue pour 2007 est révisée à la baisse, à 5.0% au lieu des 6.0% annoncés en juillet 2007. L'essentiel de cette révision est liée à celle des comptes annuels, qui entraîne un impact négatif sur la croissance au début de 2007 et, dans une moindre mesure, à l'impact de la crise des marchés financiers sur les résultats du secteur financier luxembourgeois au troisième trimestre 2007.

Pour 2008, le STATEC révisé de même légèrement à la baisse ses prévisions. Le ralentissement de la croissance aux Etats-Unis avait déjà été intégré dans la prévision précédente, mais les turbulences récentes sur les marchés financiers viennent alourdir la balance des risques. Par conséquent, le Statec table sur une croissance de 4.5% pour 2008 au Luxembourg (un rythme qui correspond à la moyenne de long terme), au lieu des 5.0% escomptés antérieurement.

Au-delà des risques pesant sur la conjoncture mondiale, deux facteurs domestiques sont susceptibles d'influencer ces prévisions dans les mois à venir:

- les révisions futures apportées aux données des comptes trimestriels;
- les orientations de la politique économique, budgétaire et fiscale, qui n'ont pas été prises en compte pour l'établissement de ces prévisions (mis à part l'accord salarial dans la fonction publique).

## DEUXIEME PARTIE: ETAT DES LIEUX SUR LA COMPETITIVITE

Le Comité de coordination tripartite a constaté dans son avis du 28 avril 2006 que « *si l'économie luxembourgeoise semble avoir retrouvé la voie de la croissance en enregistrant un taux d'augmentation du PIB dépassant à nouveau 4% en 2005, elle reste marquée par des déséquilibres au niveau des finances publiques, de l'emploi et de l'inflation* ».

Sur la base de ce diagnostic partagé, le Gouvernement et les partenaires sociaux se sont accordés sur une série de mesures se déclinant autour de six axes : la maîtrise de l'inflation ; le rétablissement de l'équilibre budgétaire ; la mise en place d'un ensemble de dispositifs complémentaires en faveur de la compétitivité des entreprises ; le rétablissement de la situation sur le marché de l'emploi ; l'introduction d'un statut unique pour les salariés au sens de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ; les mesures dans le domaine de la sécurité sociale. Les décisions prises ont eu un impact sur le budget de l'exercice 2007 et, dans une certaine mesure, vont également se refléter dans le budget 2008.

De nombreux défis demeurent cependant pour le Grand-Duché. Après un budget 2007 engagé dans la direction de la consolidation des finances publiques, le projet de budget 2008 se doit d'accompagner certaines des réformes structurelles nécessaires au développement socio-économique du pays et à l'amélioration de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce avait, dès le début de l'actuelle législature, présenté les chantiers décisifs pour le développement de l'économie luxembourgeoise. Ces chantiers se déclinaient autour de quatre axes : la diversification continue et la promotion efficace du pays comme terre d'accueil et site d'investissement privilégié ; la formation et la recherche, outils du développement futur de l'économie luxembourgeoise ; la promotion de l'esprit d'entreprise, indispensable au développement socio-économique endogène, à la création de nouvelles compétences et au progrès technologique et sociétal ; la consolidation des finances publiques et de la sécurité sociale, ces dernières restant fragiles dans un contexte conjoncturel volatil et requérant des réformes structurelles d'envergure.

La Chambre de Commerce avait en outre insisté sur l'importance de traiter la problématique du financement à long terme du système de protection sociale, de lutter contre l'inflation, le chômage et la pénurie de logements. L'accent avait également été porté sur la nécessité d'une gestion équilibrée de l'environnement naturel et spatial, passant notamment par une protection économiquement rationnelle de l'environnement, un aménagement proactif du territoire et une amélioration de la gestion des infrastructures nationales.

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle a produit en avril dernier une analyse critique des lignes directrices de l'action gouvernementale depuis 2004, en mettant en lumière les grands enjeux de développement national à venir.

Dans la suite de cette Deuxième Partie, la Chambre de Commerce fera le point sur la situation actuelle en matière de compétitivité et présentera ses vues quant aux actions et réformes prioritaires auxquelles le Gouvernement doit s'attaquer pour relever les défis à moyen et long termes.

## **2.1. Le bilan de la compétitivité en 2007 est mitigé**

Le 26 septembre 2007 a été présenté le deuxième « Bilan Compétitivité ». La Chambre de Commerce avait regretté l'année dernière que la présentation de ce bilan annuel soit passée assez inaperçue en raison d'une date non propice à l'attention du grand public.

Elle salue donc la présentation plus tardive et par conséquent plus à même de sensibiliser l'ensemble des acteurs économiques du Luxembourg.

**Tableau 2 : Classement 2000-2006 des pays à travers l'indice synthétique TBCO12 global**

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

Source: Observatoire de la Compétitivité

Tout comme l'année dernière, la Chambre de Commerce souligne la dichotomie entre les évolutions conjoncturelle et structurelle de l'économie luxembourgeoise. En effet, malgré la confirmation du maintien d'une croissance du PIB au-delà de 4% depuis 2005, la situation structurelle de l'économie du Grand-Duché connaît toujours des points sombres qui s'affirment comme de sérieux handicaps du Luxembourg dans la compétition internationale et qui sont partiellement camouflés par la conjoncture mondiale favorable.

<sup>12</sup> C'est-à-dire l'indice « Tableau de bord Compétitivité ».

La croissance économique provient pour moitié du seul secteur bancaire et financier, mais il faut remarquer que d'autres secteurs d'activité bénéficient d'un phénomène de diffusion de croissance en provenance du secteur phare. Cette diffusion traduit une stratégie gouvernementale, non seulement de diversification de l'appareil productif national, mais plus encore de multi-spécialisation sectorielle.

La Chambre de Commerce salue cette initiative gouvernementale et insiste sur la nécessité de poursuivre dans cette voie.

**Tableau 3 : Principaux indicateurs synthétiques de compétitivité et de croissance**

	World Economic Forum GCI 2002-2007	IMD GCI 2007	Heritage Foundation Economic Freedom 2007	Commission européenne IPI 2006
1	Suisse	États-Unis	Hong-Kong	Suède
2	Finlande	Singapour	Singapour	Israël
3	Suède	Hong-Kong	Australie	Fédération
4	Danemark	<b>Luxembourg (-5)</b>	États-Unis	Danemark
5	Singapour	Danemark	Nouvelle-Zélande	Japon
6	États-Unis	Israël	Republique Unie	Allemagne
7	Japon	Israël	Irlande	États-Unis
8	Allemagne	Pays-Bas	<b>Luxembourg (-4)</b>	<b>Luxembourg (-3)</b>
9	Pays-Bas	Suède	Suisse	Republique Unie
10	Royaume-Uni	Canada	Canada	Israël
11	Hong-Kong	Autriche	CHN	Pays-Bas
12	Norvège	Australie	Corée	France
13	Taiwan	Norvège	Danemark	Autriche
14	Israël	Irlande	Pays-Bas	Belgique
15	Israël	Chine	Irlande	Israël
16	Canada	Norvège	Fédération	Norvège
17	Autriche	Finlande	Belgique	Suède
18	France	Taiwan	Japon	République tchèque
19	Australie	Nouvelle Zélande	Allemagne	Grèce
20	Belgique	Republique Unie	Chypre	Israël
21	Irlande	Israël	Suède	Espagne
22	<b>Luxembourg (+2)</b>	Estonie	Lituanie	Chypre
23	Nouvelle Zélande	Norvège	Trinité et Tobago	Israël
24	Grèce	Japon	Estonie	Lituanie
25	Corée	Belgique	Autriche	France

**Remarque :** Les chiffres nés entre parenthèses démontrent l'évolution du Luxembourg par rapport au classement de l'année précédente. Un signe positif respectivement négatif indique respectivement une évolution favorable respectivement défavorable.

Source : Bilan Compétitivité 2007

Pour autant, le bilan Compétitivité 2007 confirme que la dégradation de certains indicateurs luxembourgeois ne s'est pas complètement enrayée. L'économie du Grand-Duché souffre toujours de faiblesses en matière d'inflation, de compétitivité-prix (coûts salariaux, productivité, etc.), de compétitivité structurelle (qualité des produits locaux) et d'éléments à plus long terme tels que la formation, la recherche et l'innovation ou les infrastructures.

Du côté des coûts salariaux par exemple, le professeur Lionel Fontagné soulignait déjà en 2004 « *qu'un niveau élevé des salaires est généralement justifié par une productivité élevée, et peut être également associé à un taux de cotisation sociale bas reportant le financement des dépenses sociales sur la fiscalité. Des niveaux de coûts unitaires (salaires corrigés de la productivité) élevés peuvent être compensés par une compétitivité hors prix élevée. Toutefois, s'agissant des évolutions et non des seules comparaisons de niveaux, il est difficile d'envisager une dérive durable des coûts salariaux, ou une évolution de la productivité inférieure à celle des concurrents, ne serait ce que parce que la compétitivité hors prix ne se construit pas dans le court terme et a ses propres limites* ».

Le « Bilan Compétitivité 2006 » décrivait quatre évolutions « *hautement dangereuses pour une économie à taille réduite et largement exposée à la concurrence internationale* », à savoir une tendance lourde depuis les années 2000 de moindre productivité de la main d'œuvre du Grand-Duché, une hausse régulière du chômage sur fond de rigidités du marché du travail, mais aussi, une inflation supérieure à la moyenne de la zone euro et un taux de change effectif réel, mesure de la compétitivité-prix, en chute constante du fait de l'appréciation de l'euro.

Le « Bilan Compétitivité 2007 » insiste quant à lui sur l'importance de prendre en compte le taux de change effectif réel, notamment en vue d'analyser la dimension compétitivité-prix du Grand-Duché (cf. chapitre 2.2.2.).

Les indicateurs synthétiques de compétitivité se construisent généralement au travers d'indicateurs élémentaires quantitatifs, comme la croissance du PIB ou bien le chômage, et qualitatifs, supposés être des déterminants de compétitivité et de croissance à moyen terme. Pour nombre d'indicateurs synthétiques, il est difficile de connaître la liste exacte des indicateurs retenus, ni même leur pondération. A travers l'agrégation des indicateurs de base en un indicateur synthétique, les rapports internationaux de compétitivité classent les pays en fonction des résultats obtenus.

**Tableau 4: La position du Luxembourg sur la période 2000-2006 par catégorie du TBCO**

Rang du Luxembourg	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cat 01 Performances macroéconomiques	1	1	1	1	1	1	1
Cat 02 Emploi	10	12	11	11	11	12	15
Cat 03 Productivité et coût du travail	2	17	4	16	13	8	2
Cat 04 Fonctionnement des marchés	23	19	17	20	17	17	16
Cat 05 Cadre institutionnel et réglementaire	7	7	7	8	8	9	9
Cat 06 Entrepreneuriat	17	18	16	17	13	13	13
Cat 07 Education et Formation	8	9	7	9	5	5	6
Cat 08 Economie de la Connaissance	11	12	11	10	10	8	9
Cat 09 Cohésion sociale	8	10	11	11	10	10	10
Cat 10 Environnement	16	17	20	21	20	20	20
IG (TBCO)	2	7	7	8	6	5	5

Source: Observatoire de la Compétitivité

Le Professeur Fontagné a proposé en 2004 la construction et l'utilisation d'un Tableau de Bord de Compétitivité (TCBO) qui tient compte des spécificités du Grand-Duché dans une économie moderne de services. Ce tableau renvoie à toute une batterie d'indicateurs répartis

en 10 catégories et dont l'analyse permet de mettre en lumière, d'un point de vue structurel, les points forts et les faiblesses de l'économie luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce adhère en grande partie au diagnostic des auteurs du « Bilan Compétitivité 2007 ». Le Grand-Duché reste en retard, au regard de certains indicateurs de compétitivité, sur ses concurrents européens les plus proches. Le projet de loi de budget 2008 doit donc traduire la volonté des pouvoirs publics de rattraper ce retard.

## **2.2. Les études internationales de compétitivité : l'exemple du rapport 2007-2008 du World Economic Forum**

Selon le rapport annuel établi pour l'année 2007-2008 par le *World Economic Forum*, le Luxembourg se classe au 25<sup>ème</sup> rang mondial des économies les plus compétitives, soit une stagnation de la situation compétitive du pays par rapport aux résultats obtenus dans le rapport 2006-2007.

Le classement du *World Economic Forum* repose tant sur des indicateurs statistiques que sur l'opinion des décideurs économiques et des dirigeants d'entreprise. Au Luxembourg, cette enquête est coordonnée par la Chambre de Commerce.

Tout comme en 2006, les Etats-Unis occupent la première place de ce classement, ce qui reflète les excellentes performances de l'économie américaine, notamment la qualité de ses infrastructures, l'efficacité de ses marchés, notamment le marché du travail, ainsi que la capacité d'innovation de ses entreprises. Au niveau européen, 13 pays dont 10 membres de l'Union européenne devancent le Luxembourg dans ce classement.

Les pays nordiques y occupent à nouveau une place de choix : Danemark (3<sup>e</sup>), Suède (4<sup>e</sup>) et Finlande (6<sup>e</sup>), tout comme cela ressort du récent document établi par l'Observatoire de la Compétitivité du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur. La comparaison avec les pays voisins montre qu'ils sont tous bien plus compétitifs que le Grand-Duché : Allemagne (5<sup>e</sup>), Pays-Bas (10<sup>e</sup>), France (18<sup>e</sup>), Belgique (20<sup>e</sup>).

La hiérarchisation des économies les plus compétitives au niveau mondial repose sur la détermination d'un indice global de compétitivité tenant compte de l'analyse détaillée de trois « piliers » fondamentaux de la croissance et de la compétitivité au niveau mondial, à savoir les exigences fondamentales en matière de compétitivité (institutions publiques, infrastructure, macroéconomie, santé et enseignement primaire), les améliorateurs d'efficacité (enseignement supérieur et formation continue, efficacité des marchés des biens et du travail, sophistication du marché financier, utilisation des nouvelles technologies, taille de marché) et les facteurs de sophistication (degré de sophistication des entreprises et innovation).

Le Luxembourg enregistre de bonnes performances quant aux composantes essentielles de la compétitivité (*Basic requirements*). Il se classe parmi les 15 pays les plus vertueux en la matière, notamment grâce à la stabilité politique, à la qualité de ses infrastructures, et à des performances macroéconomiques satisfaisantes, mis à part un niveau d'inflation qui reste trop élevé en comparaison européenne et une diversification perfectible. La qualité du système de santé et d'éducation primaire (35<sup>e</sup> rang mondial) nuit cependant à la performance générale du Grand-Duché au regard de ces paramètres fondamentaux.

**Tableau 5 : Les principaux résultats du rapport 2007-2008 du WEF**

**Global Competitiveness Index**

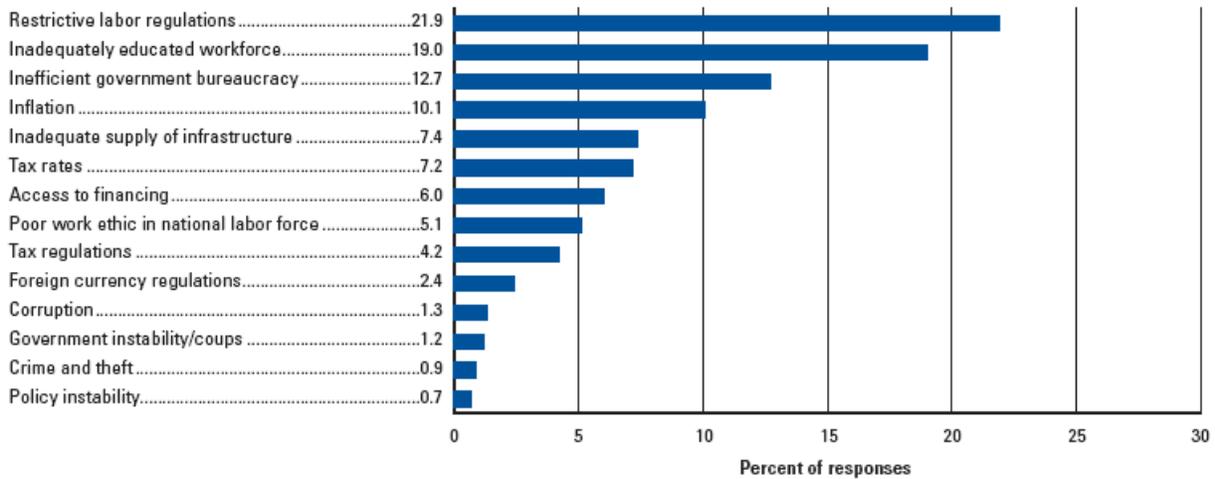
	Rank (out of 131)	Score (1-7)
<b>Global Competitiveness Index 2007-2008</b> .....	<b>25</b>	<b>4.9</b>
GCI 2006-2007 (out of 122) .....	25	5.0
<b>Basic requirements</b> .....	<b>15</b>	<b>5.7</b>
1st pillar: Institutions .....	14	5.5
2nd pillar: Infrastructure .....	21	5.4
3rd pillar: Macroeconomic stability.....	15	5.8
4th pillar: Health and primary education .....	35	6.0
<b>Efficiency enhancers</b> .....	<b>25</b>	<b>4.8</b>
5th pillar: Higher education and training .....	43	4.4
6th pillar: Goods market efficiency.....	18	5.2
7th pillar: Labor market efficiency .....	39	4.6
8th pillar: Financial market sophistication.....	8	5.8
9th pillar: Technological readiness.....	10	5.4
10th pillar: Market size.....	81	3.1
<b>Innovation and sophistication factors</b> .....	<b>24</b>	<b>4.6</b>
11th pillar: Business sophistication .....	23	5.0
12th pillar: Innovation.....	24	4.2
<b>Business Competitiveness Index</b> (rank out of 127).....	<b>n/a</b>	
Sophistication of company operations and strategy .....	n/a	
Quality of the national business environment.....	n/a	

**Stage of development**



**Tableau 6 : Les principaux facteurs entravant l'amélioration de la compétitivité selon le WEF**

**The most problematic factors for doing business**



Note: From a list of 14 factors, respondents were asked to select the five most problematic for doing business in their country and to rank them between 1 (most problematic) and 5. The bars in the figure show the responses weighted according to their rankings.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever le coût élevé du système d'éducation. Par ailleurs, le système de santé se caractérise par des prestations très généreuses et par un suréquipement au niveau des infrastructures, engendrant par là un faible ratio efficacité/coût.

Figurant au 25<sup>e</sup> rang mondial, le Luxembourg enregistre une performance bien moindre en ce qui concerne les améliorateurs d'efficacité (*Efficiency enhancers*). Cela est notamment dû aux mauvais résultats en ce qui concerne l'enseignement supérieur (43<sup>e</sup> rang mondial), l'efficacité du marché du travail (39<sup>e</sup>) et la taille de marché (81<sup>e</sup>). Notons cependant que, pour des raisons évidentes de taille, le Luxembourg a peu de marge de manœuvre pour faire évoluer ce dernier indicateur. La faiblesse de l'enseignement universitaire est en grande partie due au faible taux d'accès aux études universitaires (96<sup>e</sup> rang), à la faible qualité des écoles de management (91<sup>e</sup>), ainsi qu'aux mauvais résultats en matière de recherche publique (44<sup>e</sup>).

La moindre efficacité du marché du travail tient quant à elle aux mauvaises performances au niveau de la flexibilité dans la détermination des salaires (89), des pratiques d'embauche et de licenciement trop rigides (92<sup>e</sup>), de la faible participation des femmes au marché du travail (69<sup>e</sup>) et du niveau élevé de la rémunération par rapport à la productivité (58<sup>e</sup>). Par contre, le Grand-Duché se classe bien dans les domaines de la sophistication des produits financiers (8<sup>e</sup>), de l'utilisation des nouvelles technologies (10<sup>e</sup>) et de l'efficacité du marché des biens (18<sup>e</sup>).

Enfin, concernant les facteurs d'innovation (*Innovation factors*), le Luxembourg occupe le 23<sup>e</sup> rang mondial quant au degré de sophistication des entreprises et le 24<sup>e</sup> pour l'innovation.

Le rapport WEF met en avant les efforts déployés par le Gouvernement en vue de soutenir l'innovation dans les entreprises (9<sup>e</sup>), tout comme la sophistication des processus de production (15<sup>e</sup> rang) et la capacité d'innovation (18<sup>e</sup>), mais fait également état de piètres performances au niveau de la disponibilité d'ingénieurs et de scientifiques (82<sup>e</sup>), de la qualité des institutions publiques de recherche scientifique (55<sup>e</sup>) et de la collaboration en matière de recherche entre université et industrie (41<sup>e</sup>).

Dans ce contexte, des collaborations et synergies devraient être multipliées conformément aux recommandations énoncées dans l'*Etude Foresight* commanditée par le Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

L'enquête à laquelle ont participé de nombreux chefs d'entreprise luxembourgeois permet également d'identifier les principaux facteurs entravant l'amélioration de la compétitivité et la faculté des agents économiques à entreprendre (cf. Tableau 6 ci-dessus).

Tout comme l'année dernière, la rigidité du droit du travail, la difficulté à recruter du personnel qualifié, les lourdeurs administratives et une trop forte inflation constituent les principales difficultés. A noter qu'un nombre croissant d'entrepreneurs a identifié les deux premiers facteurs comme posant davantage de problèmes.

### **2.3. Les principaux enjeux structurels pour renforcer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et de ses entreprises**

La bonne santé du secteur financier, particulièrement depuis 2005, a des retombées sur l'ensemble de l'économie. Il a en effet largement contribué à l'expansion de l'économie luxembourgeoise en 2006 et semble encore tirer la croissance économique du Grand-Duché en

2007. Preuve en est, la croissance à deux chiffres de la valeur ajoutée de l'ensemble des activités financières (+15,8% au premier trimestre 2007).

L'évolution favorable de ce secteur porteur au Luxembourg implique des répercussions tout aussi favorables en matière d'emploi, de création de richesses, de recettes fiscales, que ce soit de manière directe ou indirecte.

Ainsi, selon la récente étude d'impact publiée par le CODEPLAFI<sup>13</sup> en octobre 2007, l'industrie financière a contribué en 2006, de manière directe et indirecte, à 26% de l'ensemble des revenus générés par l'économie luxembourgeoise, 46% de la valeur ajoutée, 20% de l'emploi et 32% des recettes fiscales. Au vu de ces indicateurs, les banques apparaissent comme le principal acteur du secteur financier, suivies des sociétés de gestion, des PSF et des sociétés d'assurance.

Tout en se félicitant de la bonne santé du secteur financier, la Chambre de Commerce est d'avis que le renforcement incessant de la concurrence internationale doit amener les autorités gouvernementales luxembourgeoises à veiller à ce que l'environnement économique, juridique et fiscal dont bénéficient les professionnels du secteur installé au Grand-Duché ne se détériore pas en comparaison internationale. Un environnement optimal est en effet indispensable à la continuité du développement de l'industrie financière, et en particulier à l'innovation et à l'apparition permanente de nouveaux produits.

Cela étant, la Chambre de Commerce souscrit pleinement à la réflexion de Pieretti et al.<sup>14</sup>, selon lesquels « *il apparaît que l'activité bancaire et financière ainsi que des éléments qui conditionnent son attractivité internationale sont à analyser dans un contexte de complémentarité entre différents niveaux de décisions que forment la sphère privée (les institutions financières et les prestataires de services financiers, juridiques ou comptables ainsi que les organisations privées représentatives), les instances parapubliques (autorités de surveillance et banque centrale) ainsi que les pouvoirs publics proprement dits (pouvoir législatif et réglementaire). La dynamique de l'activité financière résulte ainsi d'un ensemble d'interactions entre facteurs qui se renforcent mutuellement* ». Il importe que le Gouvernement ait conscience en toutes circonstances du rôle de l'organisation institutionnelle dans la réussite du secteur financier. De plus, les autorités publiques et le grand public doivent être conscients que le secteur financier participe fortement du haut niveau de vie de la population.

Pour autant, la Chambre de Commerce souligne que la trop grande dépendance du pays vis-à-vis du seul secteur financier peut poser problème, notamment en cas de ralentissement conjoncturel des marchés financiers internationaux. La crise récente dite des *subprimes* rappelle d'ailleurs les risques inhérents à la spécialisation sectorielle, en particulier financière. L'enjeu que le Gouvernement doit garder à l'esprit est double selon la Chambre de Commerce : d'un côté, le développement permanent du secteur phare de l'économie luxembourgeoise, de l'autre, la concentration des efforts publics dans la stimulation d'autres secteurs d'activité, idéalement complémentaires du premier.

A cet égard, la Chambre de Commerce salue la réelle volonté politique du Gouvernement de mener une stratégie de diversification économique, ou plus exactement de multi spécialisation. Ainsi, les secteurs de la logistique, de l'informatique et du commerce électronique, mais aussi de l'espace, du secteur maritime, des technologies de la santé et de l'environnement font l'objet

---

<sup>13</sup> Comité pour le Développement de la Place Financière : « *Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise* »

<sup>14</sup> Bourgain, A., Courtin, P., Pieretti, P., 2007, « *Place financière de Luxembourg : Analyse de ses avantages compétitifs et de sa dynamique* ».

d'une attention particulière des pouvoirs publics luxembourgeois en termes de soutien financier et d'aide au développement de projets.

La Chambre de Commerce rappelle qu'il y a lieu d'exploiter intelligemment les niches pour lesquelles le Luxembourg dispose d'avantages concurrentiels par rapport à d'autres sites d'implantation, et de valoriser les opportunités qu'offre le cadre juridique luxembourgeois pour y attirer de nouvelles activités.

En vue de favoriser un développement ciblé de certains secteurs d'activité, la Chambre de Commerce souligne la nécessité de favoriser la diffusion de croissance entre des secteurs moteurs de l'économie luxembourgeoise et les secteurs en devenir ou en maturation. Il importe donc que les pouvoirs publics, en partenariat avec la sphère privée, puissent permettre l'émergence de conditions favorables à cette diffusion. Par conditions favorables, il faut entendre avant tout l'élimination de freins administratifs (autorisations, disponibilités de terrains et parcs d'activités, procédures en matière d'environnement...) et une coordination efficace des champs politiques entrant en ligne de compte. L'exemple des *clusters* montre qu'il est possible de créer des dynamiques intersectorielles et interentreprises pour stimuler les synergies et ladite diffusion de croissance. Celle-ci pourra dégager à terme de nouvelles ressources financières pour le budget de l'Etat et diminuer quelque peu la dépendance des recettes fiscales émanant du seul secteur financier.

### **2.3.1. Inflation, compétitivité-prix et compétitivité-coût**

La Chambre de Commerce souligne que les résultats en termes d'inflation restent préoccupants, et ceci malgré une tendance à l'amélioration par rapport aux années précédentes. Avec une hausse générale du niveau des prix évaluée à +2,7% en 2006, le Luxembourg fait montre de difficultés structurelles à respecter l'un des critères phares de Maastricht.

Ainsi que le souligne la Note de conjoncture n°1-2007 du STATEC, « *l'inflation globale (IPCN), dépassant la moyenne de la zone euro et des principaux partenaires commerciaux, était un sujet de préoccupation majeur en 2006, au point que l'accord tripartite a consacré une modulation temporaire du régime d'indexation automatique des salaires. L'effet potentiellement pervers de la boucle « prix-salaires » s'est vu confirmé. Le Plan de lutte contre « l'inflation excessive », annoncé par le Gouvernement dans la foulée, exige une analyse et un suivi en profondeur de l'ensemble des positions qui composent l'indice des prix à la consommation. Un sujet d'inquiétude pourrait être l'évolution persistante et dynamique de l'inflation sous-jacente (purgée des éléments les plus volatiles) ».*

La Chambre de Commerce salue la volonté du Gouvernement de s'attaquer au problème de l'inflation<sup>15</sup> trop élevée en proposant plusieurs pistes, parmi lesquelles le « Plan d'action contre une inflation excessive » qui comprend la désindexation partielle des contrats publics, la création d'un indice comparatif des prix dans la Grande Région, la création d'une fiche d'impact des lois et règlements sur la hausse des prix dits administrés et l'amélioration des contrats de concession et de distribution. Des mesures plus précises ont d'ailleurs déjà été mises en œuvre, comme la désindexation des contrats de fourniture conclus par l'Etat, la neutralisation de certaines taxes et accises du point de vue de l'échelle mobile des salaires, ainsi que la

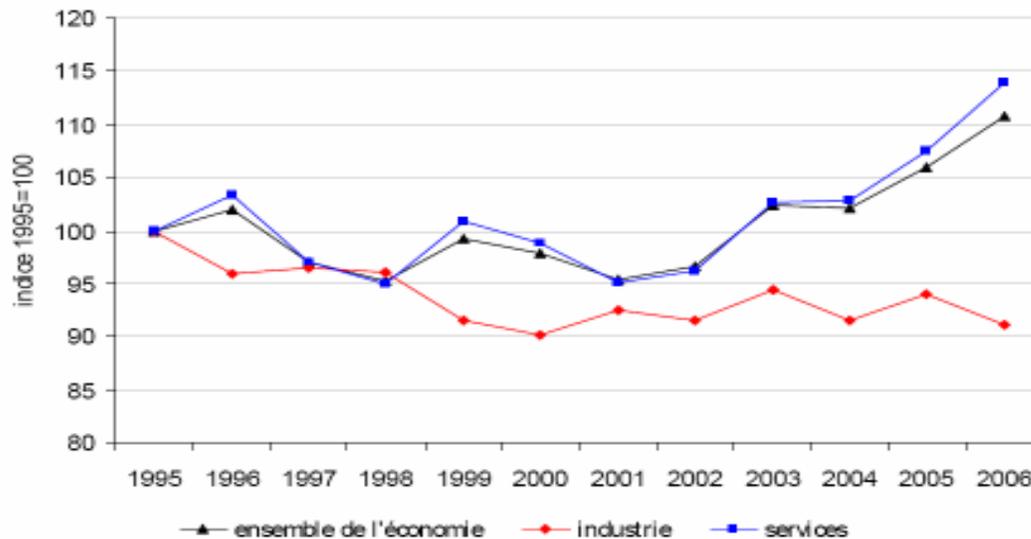
---

<sup>15</sup> La maîtrise de l'inflation constitue donc un des six grands axes de mesures de réforme dans l'avis du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006 destiné à rétablir la position compétitive de l'économie luxembourgeoise, avec le soutien des partenaires sociaux.

modulation de l'adaptation des salaires pour la période 2006-2009<sup>16</sup>. La Chambre de Commerce note avec satisfaction que le Gouvernement vient de saisir le Conseil économique et social (CES) d'une analyse au sujet d'une croissance non inflationniste.

Directement lié au problème de l'inflation est le concept de taux de change effectif réel (TCER). La Chambre de Commerce entend proposer une analyse critique de la compétitivité luxembourgeoise sur la base de ce concept. Partant du taux de change, variable essentielle dont la dépréciation marque une amélioration de la compétitivité, la définition du TCER rend en effet possible la comparaison des prix domestiques et étrangers dans une même devise, que ce soit en utilisant un indicateur de prix (mesure de la *compétitivité-prix*) ou un indicateur de coûts (mesure de la *compétitivité-coût*). Dans un cas, ce sont les prix des biens et services qui font l'objet de la comparaison internationale, dans l'autre, ce sont les coûts du travail par unité de valeur ajoutée produite.

**Graphique 3 : Compétitivité-prix du Luxembourg (taux de change effectif réel, 8 principaux partenaires, 1995=100)**



N.B: Guide de lecture : une baisse du TCER (version prix) est à considérer comme une amélioration de la compétitivité-prix du Luxembourg (les prix domestiques évoluant moins rapidement que les prix étrangers exprimés en Euros), une hausse du TCER est assimilée à une perte de compétitivité.

La décomposition industrie/services marchands conduit à mettre en évidence une évolution en sens inverse des conditions de compétitivité des deux secteurs d'activités. L'industrie a vu sa compétitivité s'accroître au cours de la période (+0,6% par an en moyenne), notamment en raison des très bonnes performances enregistrées jusqu'en 2000. A l'inverse, la branche des services marchands a enregistré une baisse de compétitivité constante (-1,2% en moyenne annuelle). La situation semble s'être légèrement améliorée au cours de l'année 2006, mais le niveau atteint en fin d'année reste encore loin de celui de 1995.

<sup>16</sup> D'autres mesures sont en cours d'analyse quant à la lutte contre l'inflation au Grand-Duché. Des pistes telles que la possibilité de conclure des accords volontaires de prix ou la dynamisation des instruments de concurrence sont ainsi actuellement à l'étude.

Toute perte de compétitivité du secteur des services se traduit par une perte de compétitivité de l'ensemble de l'économie luxembourgeoise, le premier conditionnant 80% de la valeur ajoutée produite par l'économie grand-ducale. Que cette évolution se soit dessinée en période de bonne conjoncture souligne que les problèmes à l'origine de cette perte de compétitivité sont d'ordre structurel et appellent donc des solutions structurelles.

La Chambre de Commerce tient à mettre en évidence que la situation du Luxembourg est celle d'un pays membre d'une union monétaire qui souffre d'un handicap en termes d'inflation. En effet, un pays qui enregistre une inflation plus importante que celles de ses partenaires est de fait moins compétitif. Sa demande nationale en est alors affectée de façon défavorable.

La faiblesse de compétitivité apparaît tant dans l'indicateur d'inflation que dans l'indice de TCER, dont l'inflation est aussi une composante. Le TCER mesure les prix des biens et services domestiques par rapport à ceux des principaux pays concurrents. A cet égard, une diminution du rapport entre les prix à l'étranger exprimés en monnaie nationale et les prix domestiques correspond à une baisse de la compétitivité luxembourgeoise, les prix des biens et services luxembourgeois devenant relativement plus élevés que ceux des principaux partenaires économiques. Une augmentation du rapport implique de la même façon une augmentation de la compétitivité luxembourgeoise.

Ainsi, entre 2005 et 2006, comme le souligne le « Bilan Compétitivité 2007 », la position du Luxembourg s'est détériorée, comme le confirment d'autres indicateurs<sup>17</sup>. Cette détérioration justifie l'inquiétude que le Chambre de Commerce manifeste, à savoir que les compétitivité-prix et compétitivité-coût se sont détériorées, essentiellement à cause du secteur moteur des services. Partant du fait que le taux de change effectif réel calculé par l'OCDE est un indicateur de compétitivité qui prend en compte la compétitivité à l'exportation et à l'importation, il découle qu'une baisse indique une amélioration de la position concurrentielle.

### **2.3.2. La question du chômage et de l'emploi**

La question du travail et de l'emploi semble porter des contradictions concernant le Luxembourg. Le taux de chômage de ce dernier est en effet l'un des plus faibles de la zone euro (4,7% en 2006). La tendance à la hausse du nombre de chômeurs depuis 2001 paraît s'être atténuée, au point que ce taux se soit stabilisé, voire connaisse désormais une évolution inverse. Mais la Chambre de Commerce renouvelle sa mise en garde : la situation sur le marché du travail luxembourgeois s'améliore certes lorsque la conjoncture est favorable, mais il demeure un niveau assez élevé de chômage structurel dû aux rigidités permanentes du marché. Les risques de retournement de tendance sont donc réels en cas de mauvaise conjoncture.

Malgré un marché du travail dynamique, les indicateurs du « Bilan Compétitivité 2007 » ne sont pas au vert. Le taux de croissance de l'emploi intérieur s'est certes accru, passant de 3% en 2005, à 3,6% en 2006 et à plus de 4% en 2007, mais les taux d'emploi du Grand-Duché restent bien en deçà des moyennes européennes. C'est particulièrement vrai chez les plus jeunes et

---

<sup>17</sup> Cf. Rapport annuel de la BCL (juin 2007), série trimestrielle des indicateurs de compétitivité « *Harmonised Competitiveness Indicators* » de la BCE, indicateur trimestriel et annuel de compétitivité de l'OCDE.

les seniors<sup>18</sup> (des taux respectifs en 2006 de 16,2% et 33,2%). En cela, le Grand-Duché est encore loin d'atteindre les objectifs fixés dans la Stratégie de Lisbonne.

**Tableau 7 : Emploi**

Code	Indicateur		LU	UE-27	DE	FR	BE	MIN	MAX
EMP01	Taux d'emploi en % (2006)	→	63.6	64.3	67.2	63	61	PL 54.5	DK 77.4
	Hommes (2006)	↓	72.6	71.6	72.8	68.5	67.9	PL 60.9	DK 81.2
	Femmes (2006)	↑	54.6	57.1	57.7	57.7	54	MT 34.9	DK 73.4
EMP02	Taux de chômage de longue durée en % (2006)	↓	1.4 <sup>v</sup>	3.6	4.7	4	4.2	DK 0.8	SK 10.2
EMP03	Personnes ayant un emploi à temps partiel en % (2006)	↓	17.1	18.1	25.8	17.2	22.2	BU 2.0	NL 46.2
EMP04	Taux de chômage des personnes de moins de 25 ans en % (2006)	↓	16.2	17.4	14.2	23.1	20.5	NL 6.6	PL 29.8
EMP05	Taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans en % (2006)	↑	33.2	43.5	48.4	37.6	32.0	PL 28.1	SE 69.6
	Femmes (2006)	↑	27.8	34.8	40.6	35.2	23.2	MT 11.2	SE 66.9
	Hommes (2006)	↑	38.7	52.6	56.4	40.1	40.9	PL 38.4	SE 72.3

Source : Bilan Compétitivité 2007

La Chambre de Commerce demeure perplexe par rapport à la loi du 22 décembre 2006 qui promeut le maintien dans l'emploi et constitue la principale réforme en matière sociale de la législature. Cette loi crée le cadre légal nécessaire à la mise en œuvre des décisions prises en la matière par le Comité de Coordination Tripartite. Tout comme elle l'a formulé dans son avis du 8 novembre 2006, la Chambre de Commerce estime que la procédure de maintien dans l'emploi introduite par cette loi complexifiera et renchérra les restructurations d'entreprises indispensables à l'adaptation des entreprises aux mutations de l'environnement dans lequel elles évoluent. Le projet de loi ne contient par ailleurs que très peu de mesures tendant à réduire le chômage des personnes les plus âgées, étant donné que la cause majeure de chômage de longue durée, à savoir le manque de formation, n'est pas directement traitée par ce projet de loi.

La Chambre de Commerce regrette par ailleurs que le chômage des jeunes soit davantage abordé selon une philosophie de « *job security* » plutôt que d' « *employment security* ». Une réforme courageuse de l'Administration de l'emploi qui devrait permettre un meilleur suivi des demandeurs d'emploi et une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emploi se fait toujours attendre.

La Chambre de Commerce renouvelle son appel de favoriser le bon fonctionnement du marché du travail luxembourgeois, en particulier en permettant l'adaptation des entreprises aux mutations de l'environnement dans lesquelles elles évoluent. Elle souligne en outre la nécessité de veiller à la neutralité financière de l'introduction du statut unique, réforme attendue dans les mois à venir.

<sup>18</sup> Les statistiques distinguent, en la matière, les moins de 25 ans et les plus de 55 ans.

La Chambre de Commerce note avec satisfaction qu'une de ses revendications de longue date, à savoir l'ouverture du marché du travail luxembourgeois aux ressortissants des nouveaux Etats membres, a été entendue. Ce point fera l'objet du chapitre 2.3.6. ci-dessous.

### 2.3.3. Education, formation et économie de la connaissance, au cœur du Plan pour l'innovation et le plein emploi

Dans ses recommandations au Gouvernement, la Chambre de Commerce a déjà eu l'occasion d'indiquer deux enjeux majeurs pour l'avenir du Luxembourg : la valorisation de son capital humain et le développement de l'économie de la connaissance. Ces enjeux sont au cœur de la Stratégie de Lisbonne<sup>19</sup>.

Au sujet du premier de ces enjeux, il convient de remarquer que l'OCDE a présenté le 12 septembre 2006 la nouvelle édition de la publication « *Education at a glance* »<sup>20</sup>. Pour le Luxembourg, comme pour la grande majorité des autres pays, tous les indicateurs sont calculés sur la base de données de l'année scolaire 2003/2004, respectivement l'année budgétaire 2003.

**Tableau 8: Education et Formation**

Code	Indicateur		LU	UE-27	DE	FR	BE	MIN	MAX
EDU01	Dépense annuelles par élève /étudiant au titre des établissements publics en SPA (2004)	↑	12781	5949	5630	6482	6891	RO 1219	LU
EDU02	Population ayant atteint au moins une formation de deuxième cycle du secondaire en % (2006)	↓	65.5	70	83.30	66.9	66.9	MT 26.5	SK 90.3
EDU03	Part de la population des 25-34 ans ayant atteint un niveau d'éducation tertiaire en % (2004)	↑	31	29*	23	38	41	CZ 13	SE 42
EDU04	Part des ressources humaines en sciences et technologie (RHST) dans l'emploi total en % (2004)	↑	38.17 <sup>v</sup>	27.84*	35.45	30.45	31.58	PT 16.7	SE 38.68
EDU07	Apprentissage tout au long de la vie en % de la population âgée de 25-64 ans (2006)	↓	8.2	9.6	7.5	7.5	7.5	BU 1.3	SE 32.1
EDU08	Jeunes ayant quitté prématurément l'école en % (2006)	↓	17.4	15.3	13.8	13.1	12.6	SL 5.2	MT 41.7

\* UE-19

Source : Bilan Compétitivité 2007

L'OCDE analyse une série d'indicateurs présentant un intérêt particulier pour le Luxembourg. Il s'agit du niveau de formation de la population, du nombre d'heures de formation liée à l'emploi que les individus suivent en dehors du cadre institutionnel pendant une carrière professionnelle type, des dépenses d'éducation par élève et de la part des dépenses salariales dans le total des dépenses dédiées à l'éducation. D'une manière générale, le Luxembourg affiche des résultats qui se démarquent fortement de ceux des autres pays.

<sup>19</sup> Cf. Conseil européen de Lisbonne de mars 2000.

<sup>20</sup> Education at a Glance: OECD Indicators - 2006 Edition, Regards sur l'éducation: Les indicateurs de l'OCDE édition 2006, disponible sur le site [www.oecd.org](http://www.oecd.org). Voir également le communiqué de presse du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle : [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/communiqués/2006/09/12ocde\\_education/ocde\\_educationataglance.pdf](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2006/09/12ocde_education/ocde_educationataglance.pdf)

Le « Bilan Compétitivité 2007 » montre les carences du Grand-Duché eu égard à l'éducation et à la formation, carences qui paraissent s'être accentuées ces dernières années. Que ce soit en matière de qualification de la population résidente ou de formation continue durant la vie professionnelle, les indicateurs ne montrent pas d'avantage du Luxembourg sur ses concurrents européens (31% des 25-34 ans ont atteint un niveau d'éducation tertiaire en 2004, à peine plus de 8% de la même tranche d'âge pratiquent l'apprentissage tout au long de la vie). La non-adaptation du système d'éducation et de formation national aux besoins de l'économie luxembourgeoise explique le paradoxe que constitue la concomitance entre une accélération du taux de croissance de l'emploi et un taux de chômage qui avait tendance à augmenter ces dernières années.

La Chambre de Commerce salue l'engagement budgétaire accru en 2008 en matière de dépenses d'éducation et de formation professionnelle (de 822 millions EUR en 2007 à 842 millions EUR en 2008), mais souligne l'importance de mener des réformes structurelles qui aboutissent à de meilleurs résultats et performances du système et à l'élévation du niveau d'employabilité des salariés ou futurs travailleurs nationaux.

Concernant l'enjeu du développement de l'économie de la connaissance, le « Bilan Compétitivité 2007 » dessine certaines tendances : parmi les indicateurs réactualisés, la plupart montre une amélioration de la situation compétitive du Grand-Duché, que ce soit en termes de nombre de ménages ayant accès à internet ou de nombre de serveurs web sécurisés (resp. 63% et 44,39 pour 100.000 hbts en 2006). En revanche, certains indicateurs sont clairement en défaveur du Luxembourg : les crédits publics en R&D ou le niveau d'investissement dans les télécommunications publiques sont très inférieurs aux moyennes européennes (0,3% et 0,77% du PIB), de même, le pourcentage du total de l'emploi dans les secteurs à moyenne et haute technologie ne se situe qu'à 1,38% en 2006. Reste que les efforts du Luxembourg au regard du développement des technologies de l'information et de la communication sont visibles, en témoigne par exemple la récente création de la société *Luxconnect* en vue d'améliorer la connectivité internationale du Luxembourg.

Selon l'étude de l'OCDE de mai 2006<sup>21</sup> commanditée par le Gouvernement luxembourgeois, le système grand-ducal d'innovation doit évoluer sur la base d'une triple stratégie, à savoir construire une véritable infrastructure de connaissances, doter tous les acteurs d'innovation d'attraits adéquats et de cadres institutionnels et renforcer les moyens du système de recherche public.

La Chambre de Commerce a largement souscrit aux recommandations de l'OCDE en vue d'améliorer l'efficacité et la qualité de la recherche publique. Elle a déjà eu l'occasion d'appeler à une grande réforme de la recherche publique en faisant de l'économie luxembourgeoise une économie de la connaissance au sens de la Stratégie de Lisbonne. Elle rappelle les commentaires qu'elle avait pu formuler à l'occasion du bilan à mi-parcours de la législature en cours. En termes de moyens matériels, le Gouvernement a entrepris, conformément à ce qu'il avait déclaré dans son programme de coalition, la construction de la Cité des Sciences sur le site de la friche d'Esch/ Belval.

La Chambre de Commerce encourage le Gouvernement à réunir à la Cité des Sciences tous les laboratoires publics de recherche, mais regrette que celui-ci n'ait pas encore entrepris les réformes structurelles qui s'imposent concernant la structure de la recherche publique. Elle

---

<sup>21</sup>« *Review of Luxembourg's Innovation Policy* », OCDE (2006). A noter aussi la contribution de Luxinnovation : "Les activités d'innovation et de recherche au Grand-Duché de Luxembourg", 2005.

réitère ses recommandations relatives à la nécessité de fusionner les laboratoires de recherche publics travaillant sur des thématiques identiques et de les intégrer au sein de l'Université, de manière à créer un nombre limité d'instituts de recherche hautement spécialisés en informatique, sciences de l'environnement ou finance.

Les crédits alloués à la recherche publique (jusqu'à 1% du PIB en 2010) doivent être utilisés de manière efficace et rationnelle. La Chambre de Commerce reformule sa recommandation relative à la mise en commun d'un certain nombre de ressources administratives, matérielles et techniques entre les différents instituts de recherche spécialisés, et propose la création d'un nouveau fonds spécial « Recherche & Innovation » dont la finalité sera le financement des efforts de recherche, développement et innovations des secteurs public et privé.

Dans la continuité du budget 2007, le projet de budget 2008 fait état d'une forte augmentation des dépenses en matière de recherche, d'innovation et d'enseignement supérieur. D'un montant de 228 millions EUR au titre du compte provisoire 2006, les dépenses de budget passent pour 2007 à plus de 256 millions EUR, et la tendance se confirme avec des crédits 2008 prévus à hauteur de presque 290 millions EUR. Cette augmentation substantielle de crédits est particulièrement ciblée sur les efforts de recherche et d'innovation (hausse du budget de 75% entre 2006 et 2008) et illustre la volonté du Gouvernement de se conformer à l'objectif d'effort de 1% du PIB consacré aux dépenses publiques en matière de R&D, conformément aux principes de la stratégie de Lisbonne.

La Chambre de Commerce entend toutefois mettre en garde le Gouvernement contre l'utilisation inefficace des dépenses publiques en matière de recherche et d'innovation. La multiplication des parties prenantes du développement de l'économie de la connaissance peut créer des doubles emplois entre, d'une part, les acteurs de la recherche et de l'innovation et, d'autre part, les programmes. Au contraire, il importe de veiller à profiter des synergies entre ces acteurs et à viser, lorsque cela est possible, la réalisation d'économies d'échelle par la voie de regroupements pertinents, le tout dans un souci d'efficacité de l'action publique.

#### **2.3.4. Développement de l'entrepreneuriat, simplification administrative et amélioration du cadre institutionnel**

La Chambre de Commerce insiste de nouveau sur la nécessité pour le Luxembourg de promouvoir l'esprit d'entreprise, condition nécessaire à la création de richesses sur le territoire national. Les indicateurs du Luxembourg relatifs à l'entrepreneuriat sont médiocres, que ce soit en termes de propension à entreprendre sur le territoire luxembourgeois ou par rapport à la mesure du travail indépendant (resp. 48% et 5,96%). Pour comparaison, la part de professions libérales dans les autres pays européens est souvent supérieure à 10%.

La Chambre de Commerce a déjà produit début 2007 des recommandations à ce niveau et s'était félicitée de la loi du 21 décembre 2006 relative à la transformation des anciens vestiaires des hauts fourneaux pour les besoins d'un incubateur d'entreprises à Belval-Ouest. Elle redit l'importance de multiplier les actions de sensibilisation à l'esprit d'entreprises dès le plus jeune âge, mais aussi de familiariser les enseignants avec les réalités du monde de l'entreprise et d'adapter par conséquent les programmes scolaires aux réalités économiques. La Chambre de Commerce souligne par ailleurs la nécessité pour le Gouvernement de promouvoir une plus grande simplification administrative, notamment à l'égard de la création d'entreprise, en matière fiscale, de permis de travail et de charges sociales. De ce point de vue, le développement de l'e-administration peut constituer un tournant et un élément fort de compétitivité nationale. Les

pouvoirs publics semblent prendre la mesure de l'enjeu crucial que constitue la réduction de la charge administrative : la Chambre de Commerce salue tout particulièrement la mise en place avec le projet de budget 2008 de la « Centrale des Bilans » qui vise concrètement l'allègement du poids administratif lié au fonctionnement des PME, en particulier au moment de leur création. Sachant que cette mesure répond aux revendications des chefs d'entreprise du territoire luxembourgeois, elle devrait favoriser le développement des dites entreprises en stimulant leur propre souplesse.

**Tableau 9 : Entreprenariat**

Code	Indicateur		LU-27	UE-27	DE	FR	BE	MIN	MAX
E01	La propension à entreprendre en % (2004)	↑	48	45*	39	42	34	FI 28	PT 62
E01	Emplois indépendants en pourcentage de l'emploi total en % (2006)	↓	5.96	16.94	11.24	8.95	16.27	SE 4.78	GR 41.95
E01	Changement net de la population des entreprises en % (2004)	↓	2	2**	:	:	-2	BE	LV 12
E01	Volatilité de la population des entreprises en % (2004)	↓	22	19**	:	:	16	PT 10	LV 11.5

\* UE-15 ; \*\* UE-17

Source : Bilan Compétitivité 2007

Les efforts en matière de réforme administrative s'observent d'ailleurs dans les sommes allouées à cet effet (400.000 EUR annuels depuis 2007, économies de près de 2,5 Mio EUR sur les frais de gestion du personnel de l'Etat entre 2006 et 2007, économies également sur l'optimisation du recrutement). Les dépenses de budget dans la réforme administrative ont cru de plus de 35% de 2006 à 2008, traduisant la volonté d'investir dans la restructuration et l'optimisation de l'appareil administratif grand-ducal.

Enfin, la Chambre de Commerce tient à mettre en évidence l'importance pour le Luxembourg de favoriser un fonctionnement harmonieux des marchés et à continuer de produire des efforts ciblés sur l'élaboration de cadres institutionnels propices à l'attraction de bases fiscales, nécessaires au développement économique. A cet égard, des progrès pourraient être réalisés en vue d'améliorer le cadre réglementaire du Grand-Duché : la position compétitive du Luxembourg du point de vue fiscal n'est pas forcément avantageuse, notamment eu égard aux impôts sur les sociétés et sur les personnes physiques (niveaux situés dans la moyenne des pays de l'UE). De même, l'indicateur de degré de sophistication des services publics de base disponibles en ligne et l'indicateur de la part des services publics entièrement disponibles en ligne sont en deçà des moyennes européennes (60% pour l'un, 25% pour l'autre, comparés à 75% et 50%). Des marges de manœuvre pourraient exister et exigeraient donc une attention particulière de la part des pouvoirs publics.

### **2.3.5. Réforme du droit de la nationalité : un facteur important pour renforcer la compétitivité et la cohésion sociale à long terme**

La Chambre de Commerce se félicite du fait que les autorités gouvernementales ont déposé le projet de loi n° 5620 sur la nationalité luxembourgeoise. La modernisation du droit de la nationalité qui prévoit notamment la possibilité de la "double nationalité" constitue un des sujets essentiels pour le développement à long terme de l'économie et de la société luxembourgeoises. Même si cette réforme n'aura pas d'effets directs sur les finances publiques,

elle permettra de mieux intégrer les nombreux étrangers, salariés et entrepreneurs qui contribuent à la prospérité de notre économie et de mieux les faire participer à la détermination des choix collectifs de la société luxembourgeoise.

La « double nationalité » est un enjeu crucial vu que la production de richesse dépend en grande partie de l'ouverture du Grand-Duché sur l'étranger et de la contribution des nombreux salariés et entrepreneurs étrangers à la vie socio-économique. La Chambre de Commerce voit dans la reconnaissance de la double nationalité quatre avantages principaux.

Premier avantage, l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, sans avoir à renoncer à la nationalité d'origine, constitue un saut qualitatif important en vue de l'intégration des nombreux étrangers présents au Grand-Duché. Le deuxième avantage que procure la reconnaissance de la double nationalité est le renforcement de la cohésion sociale par l'inclusion des doubles nationaux dans le corps électoral. Avec cette réforme, les points de vue des salariés et des entrepreneurs étrangers, qui participent à la prospérité de notre pays, sans actuellement participer à la prise de décision politique, peuvent être pris en compte. Le troisième avantage consiste à permettre aux Luxembourgeois émigrés de s'intégrer dans leur pays d'adoption sans devoir renoncer à leurs racines luxembourgeoises. En ce sens, la double nationalité pourra constituer un atout de promotion du Grand-Duché à l'étranger. Finalement l'augmentation du nombre des Luxembourgeois que suscitera cette réforme augmentera les ressources humaines disponibles pour les emplois réservés aux nationaux.

Il est dès lors incontestable que la double nationalité constitue bien un enjeu majeur qui bénéficie à l'économie luxembourgeoise et en renforcera la compétitivité. C'est une réforme structurelle socio-économique importante que la Chambre de Commerce approuve pleinement avec l'espoir que les conditions d'acquisition de la nationalité trop strictes dans le projet de loi seront allégées suivant les propositions énoncées dans son avis du 4 avril 2007. En effet, le point 2 du paragraphe 1er de l'article 6 du projet de loi n° 5620 sur la nationalité luxembourgeoise prévoit que, pour pouvoir être naturalisé, il faut disposer d'une « *autorisation de séjour au Grand-Duché depuis au moins sept années consécutives précédant la demande de naturalisation et y avoir résidé effectivement pendant la même période* ». A titre de comparaison, la durée de résidence actuellement requise pour pouvoir être naturalisé est de cinq ans. Avec une durée de résidence qui passerait de cinq à sept années, le Grand-Duché tend à quitter le groupe de pays les plus ouverts à la naturalisation de ressortissants étrangers (France, Belgique, Pays-Bas et Royaume-Uni) pour se rapprocher davantage des pays ayant les législations les plus restrictives, notamment l'Allemagne et la Suisse.

La durée de résidence requise constitue un véritable choix de société. Le Grand-Duché doit accueillir et intégrer les nombreux étrangers présents sur le territoire. Il est naturel que la loi fixe les conditions à remplir pour garantir que les étrangers qui postulent à la naturalisation sont suffisamment intégrés. Mais il est également important de ne pas envoyer aux populations étrangères présentes sur le territoire du Grand-Duché un signal qui pourrait être interprété comme une marque de repli de la société luxembourgeoise et comme une volonté de rendre la naturalisation des étrangers plus difficile à l'avenir. C'est pourquoi, dans son avis du 4 avril 2007, la Chambre de Commerce a mis en avant le fait qu'une durée de résidence continue de cinq ans constitue une condition suffisante d'intégration à la fois dans la législation actuelle du Grand-Duché et dans de nombreux pays européens.

Dans le cadre de la réforme du droit de la nationalité, l'article 5 du projet de loi n°5620 consacre le principe selon lequel la qualité de Luxembourgeois s'acquiert uniquement par voie de naturalisation. Les auteurs du projet de loi précisent que les « *différents cas d'option prévus par*

*les dispositions anciennes sont supprimés. Ces cas d'option deviennent des cas d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par naturalisation* ». Soumettre certaines situations concrètes à la procédure de naturalisation peut s'avérer nécessaire dans certaines situations, mais la suppression pure et simple de presque tous les cas d'option notamment ceux mentionnés aux paragraphes 1 et 3 de l'article 19 de la législation actuelle semble disproportionnée, dans la mesure où cette suppression ne tient pas compte de situations concrètes de certaines catégories d'étrangers présents sur le territoire du Grand-Duché, ni de l'importance de la procédure d'option pour de nombreux étrangers qui acquièrent chaque année la nationalité luxembourgeoise par cette procédure. En pratique, le nombre d'options exercées par les ressortissants étrangers est sensiblement plus élevé que le nombre de naturalisations: en 2005, 588 personnes ont acquis la nationalité luxembourgeoise par voie d'option, elles n'étaient que 366 à l'obtenir par voie de naturalisation.

Dans cette perspective, la suppression de la procédure d'option revient à affirmer que tous les étrangers doivent se soumettre aux mêmes contraintes et aux mêmes procédures, celles de la naturalisation, sans tenir compte des formes de solidarités effectives et de l'attachement réel vis-à-vis du Grand-Duché que ces personnes ont pu développer. Ceci est d'autant plus surprenant que la législation sur la nationalité de la plupart des pays européens tiennent compte de ces situations concrètes afin de permettre à certaines catégories de personnes d'obtenir plus facilement la nationalité de leur pays d'accueil en fonction de leur situation concrète.

### **2.3.6. Ouverture anticipée du marché de travail luxembourgeois aux ressortissants des huit Etats qui ont adhéré à l'Union européenne le 1er mai 2004**

La Chambre de Commerce note avec satisfaction qu'une de ses revendications de longue date a été entendue. En effet, le Gouvernement a décidé de lever prématurément les restrictions relatives à la libre circulation prévues dans les Traités d'adhésion des huit Etats qui ont adhéré à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004. Cette décision est devenue effective le 1<sup>er</sup> novembre 2007. L'ouverture anticipée de notre marché du travail aux ressortissants de la Hongrie de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Slovaquie, de la République tchèque, de la Pologne et de la Slovénie correspond à la mise en œuvre d'une des grandes libertés sur lesquelles est fondée la construction européenne, à savoir la libre circulation des personnes.

Elle intervient aussi au moment où ces pays rejoindront l'espace Schengen au sein duquel il n'y a pas de frontières intérieures. Il est indéniable que cette mesure sera bénéfique pour le développement économique du Grand-Duché et de ses entreprises. En effet, malgré le réservoir important de main-d'œuvre que constitue la Grande Région, de nombreux secteurs ont des difficultés à recruter les personnes qualifiées dont ils ont besoin.

Ces deux derniers sous-chapitres décrivent des mesures que la Chambre de Commerce qualifie d'extrêmement importantes et de structurelles puisqu'elles pourront à court et à moyen terme influencer positivement l'économie luxembourgeoise, sa compétitivité et l'évolution socio-démographique du pays.

## TROISIEME PARTIE: LA POLITIQUE BUDGETAIRE

Dans la Troisième Partie du présent avis, la Chambre de Commerce va examiner les recettes et les dépenses qui caractérisent la politique budgétaire de l'Etat. A condition d'être utilisée de façon appropriée, la politique budgétaire peut concourir à développer le potentiel de croissance de l'économie à moyen et à long terme et à maintenir, voire à améliorer la position compétitive de l'économie luxembourgeoise et des entreprises y opérant, tout en répondant aux objectifs de la Stratégie de Lisbonne et du développement durable.

Les orientations prises par le Gouvernement doivent en effet concourir à la création d'un environnement compétitif et favorable au développement de l'économie luxembourgeoise se caractérisant par un soutien à l'activité entrepreneuriale, une stimulation des investissements, la promotion de la recherche et de l'innovation, la préservation de l'environnement. La soutenabilité financière de la sécurité sociale, un cadre juridique et fiscal attractif et la mise en place d'une structure économique diversifiée et robuste, capable d'absorber les chocs extérieurs d'ordre conjoncturel et structurel, constituent également des objectifs fondamentaux de la politique budgétaire.

Le projet de budget 2008 est encore imprégné par les décisions de l'accord tripartite du 28 avril 2006 et par les mesures de consolidation budgétaires afférentes, qui peuvent être résumées comme suit :

- l'efficacité des dépenses publique sera améliorée. La part relative des dépenses de fonctionnement courantes dans le total des dépenses de l'Administration centrale sera réduite en 2007, 2008 et 2009 et les engagements de renforcement au service de l'Etat seront considérablement réduits par rapport aux années précédentes ;
- la progression programmée du montant des dépenses d'investissement sera revue et leur part relative en termes de pourcentage du PIB sera abaissée. Elles continueront toutefois à se situer à un niveau très élevé par rapport aux autres pays européens ;
- la prise en charge des «baby years» et du complément différentiel de l'administration centrale vers les caisses de pensions, la prise en charge par l'Etat d'un tiers des dépenses d'adaptation et d'ajustement des rentes de l'assurance accident industriel sera abrogée ;
- l'ajustement des rentes et pensions prévu pour le 1er janvier 2007 sera reporté et échelonné. Les rentes et pensions seront relevées de 1% à partir du 1er juillet 2007, puis 1% à partir du 1er juillet 2008 ;
- le taux de la contribution dépendance à charge des assurés passera le 1<sup>er</sup> janvier 2007 de 1% à 1,4% et la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance sera gelée à son montant nominal inscrit au budget 2006. Les partenaires sociaux et le Gouvernement conviennent de renégocier le financement de l'assurance dépendance fin 2009.

Dans le premier chapitre, la Chambre de Commerce examinera les recettes de l'Etat. Dans la situation économique actuelle, et face à une consolidation, voire une fragilisation croissante de certaines catégories des recettes, il est très important de se donner les moyens permettant d'évaluer correctement le niveau prévisible des recettes. Un défi tout aussi important consiste à rendre plus attractif le système fiscal luxembourgeois par des mesures efficaces et ciblées, n'engendrant à terme pas de déchet fiscal majeur – d'ailleurs incompatible avec la situation financière actuelle de l'Etat et le contexte politique de mise en œuvre des mesures tripartites - ,

et favorisant rapidement une amélioration de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et de son attractivité en tant que site d'implantation. De cette façon, les autorités publiques pourront rétablir la compétitivité de certains opérateurs économiques et consolider, voire augmenter les emplois et recettes fiscales afférentes.

Dans le deuxième chapitre, la Chambre de Commerce analysera le niveau et la structure des dépenses. Parmi celles-ci, il y a lieu de distinguer notamment la consommation publique, les investissements publics et les transferts de l'Etat aux différents agents économiques. La Chambre de Commerce constate qu'un potentiel élevé d'économies existe au sein de plusieurs catégories de dépenses, sous condition que la volonté politique existe pour mieux cibler et pour rendre plus sélectives les dépenses afférentes.

Dans ce chapitre, la Chambre de Commerce analyse les dépenses d'investissements et revient également sur les partenariats public-privé (PPP), qui peuvent être une alternative efficace en vue du financement et de l'implémentation des grands projets d'investissements de l'Etat, face à la forte diminution des réserves des fonds spéciaux. La Chambre de Commerce regrette que les récents appels d'offre en matière de PPP n'aient pas tenu compte des spécificités luxembourgeoises. En effet, les entreprises luxembourgeoises, qui sont majoritairement des PME, ne peuvent guère remplir les critères leur permettant de participer aux marchés afférents.

Malgré la volonté affichée du Gouvernement de maintenir les investissements à un niveau élevé en comparaison européenne, les dépenses d'investissement sont celles qui diminuent le plus par rapport aux budgets précédents. La Chambre de Commerce, consciente de la nécessité de définir des priorités et du recours systématique par l'Etat à un étalement dans le temps des projets, espère que l'activité d'investissement public moins soutenue ne comporte pas trop d'effets négatifs en terme de baisse des activités des entreprises luxembourgeoises.

### **3.1. Les recettes de l'Etat : fragilité et absence de soutenabilité**

Les recettes de l'Administration centrale se distinguent des recettes budgétaires de l'Etat central au sens strict par l'ajout des recettes propres des fonds spéciaux budgétaires, des recettes propres des établissements publics qui font partie du périmètre de l'Administration centrale et des recettes propres des services de l'Etat à gestion séparée.

Les recettes totales projetées de l'Administration centrale progressent de 4,56% en 2008 par rapport à l'exécution provisoire du budget 2007, telle que présentée dans le Volume III de la documentation budgétaire.

En ce qui concerne les recettes de l'Etat central au sens strict, leur progression est de 7,6% entre 2007 et 2008 (+7,66% pour les recettes courantes, +2,3% pour les recettes en capital). Le tableau ci-dessous montre à quel point des recettes exceptionnelles et non récurrentes (notamment opération Mittal sur Arcelor) ont gonflé les recettes totales au titre de l'exercice 2006 : en affichant un montant de 8.391,9 millions EUR, elles ont dépassé le montant du budget voté 2006 de 1.064 millions ou de 14,5%. Avec un tel niveau absolu, elles dépassent largement les recettes votées 2007 et restent seulement de 0,54% inférieures à celles du projet de budget 2008.

Cependant, en tenant compte du niveau des recettes réalisées en 2007 (cf. exécution probable selon la notification du 1<sup>er</sup> octobre 2007), il y a également lieu d'ajuster vers le haut, et de

manière substantielle, les recettes encaissées en 2007. La conjoncture favorable aidant, les recettes totales de l'Etat central dépasseront probablement les recettes totales votées au minimum de 450 millions EUR en 2007 (en atteignant 8.298,2 millions au lieu de 7.841,7 millions).

**Tableau 10 : Evolution du total des recettes de l'Administration centrale entre 2006 et 2008 (en millions EUR et optique européenne)<sup>22</sup>**

	2006	2007 Exécution provisoire	2008 Prévisions	Variation 2008/2007 en %
<b>Recettes totales</b>	<b>9.119,3</b>	<b>9.664</b>	<b>10.104,7</b>	<b>+4,56%</b>
Production marchande	111,2	114	102	-10,53%
Production non marchande	145,7	149,9	160,6	+7,14%
Impôts sur la production et les importations	4.115,9	4.338,1	4.478,2	+3,23%
Revenus de la propriété	233,1	238,1	238,3	+0,08%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	3.930,3	4.221,6	4.446	+5,31%
Cotisations sociales	338,3	360,9	395,4	+9,56%
Autres transferts courants	174,4	172,8	193,2	+11,8%
Transferts en capital à recevoir	70,4	68,5	91,1	+32,99%

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des principaux postes de recettes au titre des exercices 2006 à 2008. Il permet également de comparer les recettes votées pour l'exercice 2006 et les recettes encaissées au cours de l'exercice 2006. De fortes divergences sont à noter, principalement dans le sens positif : des recettes supplémentaires d'un montant total net de 408,8 millions – en dehors des recettes exceptionnelles de 655,2 millions EUR en provenance de l'opération de restructuration du groupe sidérurgique luxembourgeois – ont été encaissées sous l'effet de la conjoncture économique porteuse.

**Tableau 11 : Evolution du total des recettes budgétaires de l'Etat central (en milliers EUR et optique nationale)**

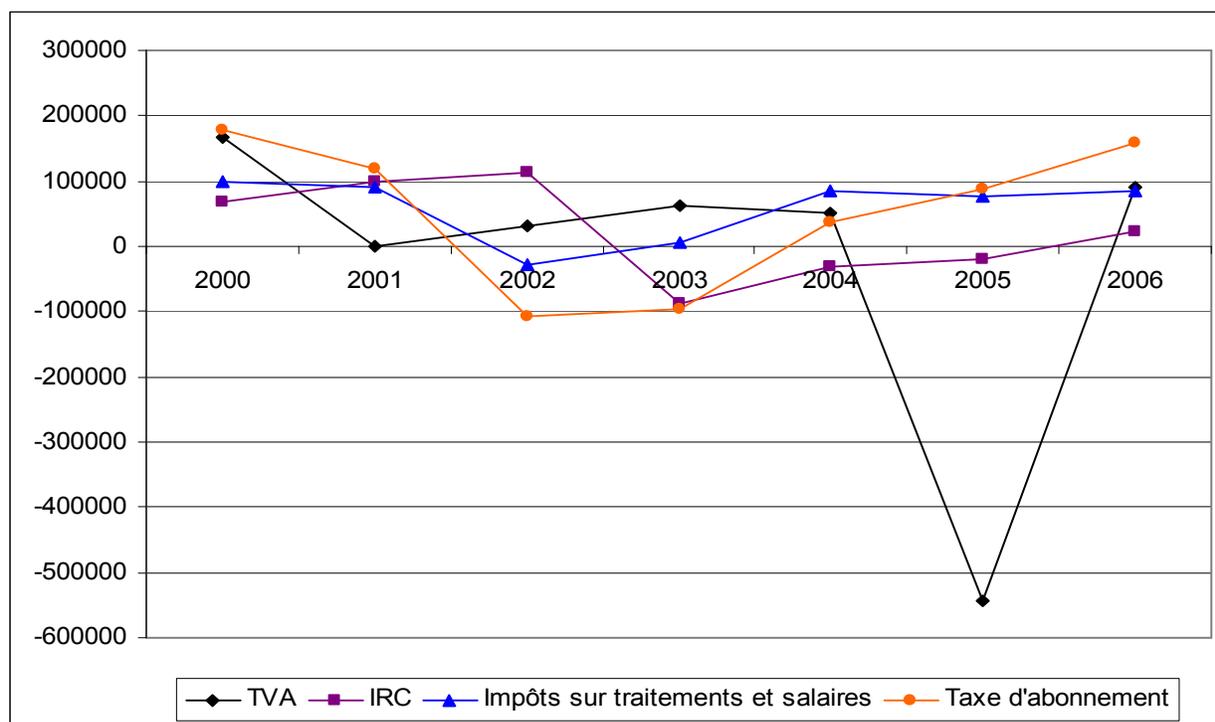
	Compte provisoire 2006	Budget définitif 2007	Projet de budget 2008	Variation	
				En milliers	En %
Recettes courantes	7.890.811,9	7.760.972,2	8.355.401,4	+594.429,1	+7,66
Recettes en capital	501.139,2	80.698,9	82.553,1	+1.854,2	+2,3
<b>Recettes totales</b>	<b>8.391.951,1</b>	<b>7.841.671,1</b>	<b>8.437.954,5</b>	<b>+596.283,3</b>	<b>+7,6</b>

<sup>22</sup> Ce tableau issu au départ du document budgétaire (Volume I) a été corrigé par la Chambre de Commerce puisqu'il contient des erreurs au niveau notamment des taux de croissance.

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que la majorité des catégories de recettes évoluent favorablement, en conformité avec le contexte économique favorable prévalant depuis 2005 et jusqu'à présent. Une forte baisse d'une catégorie, à l'instar de celle apparue dans le document budgétaire de l'année 2005 au niveau de la TVA, n'est plus observée.

Indépendamment de cette évolution positive des recettes, la Chambre de Commerce réitère son appel aux autorités et administrations responsables pour l'établissement des données relatives aux finances publiques et des projections afférentes. De grandes divergences en matière de recettes fiscales entre budgets votés et comptes provisoires (cf. graphique ci-dessous), auxquelles s'ajoutent des divergences entre les actualisations annuelles successives du Programme de stabilité (et les notifications à la Commission Européenne) rendent difficile toute prévisibilité en la matière.

**Graphique 4 : Divergences au niveau des principales recettes fiscales entre compte et budget voté (en milliers EUR)**



Selon les auteurs du projet de budget 2007, l'importante moins-value de recettes enregistrée au niveau de la TVA en 2005 avait plusieurs origines, parmi lesquelles les importantes demandes de remboursements, les pertes fiscales subies dans le cadre du phénomène de faillites et le recul de la consommation finale au Luxembourg.

Les principales plus-values de recettes au titre de l'exercice 2006 ont été enregistrées au niveau de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (+157,6 millions EUR) sous l'effet du dynamisme des activités du centre financier, du produit net de la TVA (91,7 millions EUR) attribuable au regain de la consommation (+4,1% en volume, contre 3,4% en 2005), de l'impôt sur le revenu retenu sur les traitements et salaires (+84,7 millions EUR) du fait du dynamisme

du marché du travail, des droits d'enregistrement (+53,0 millions EUR) sous l'effet de nouvelles activités économiques, de l'impôt sur la fortune (+49,6 millions EUR), de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux (+33,2 millions EUR<sup>23</sup>), et de l'impôt sur le revenu des collectivités (+23,0 millions), une plus-value attribuable à la hausse des revenus des sociétés.

Pour ce qui est de l'exécution du budget des recettes au cours du 1er semestre 2007, la Chambre de Commerce note avec satisfaction que les auteurs du projet de budget 2008 ont publié à nouveau le tableau avec les recettes réalisées au cours du premier semestre 2007 (catégories : Assiette, Salaires, Collectivités, Capitaux, Non-résidents). Il y a lieu de constater dans ce tableau que le total de ces recettes du premier semestre 2007 s'élève à 2.051,9 millions, contre 1.975,5 millions au premier semestre 2006 et 1.502,8 millions au premier semestre 2005.

La Chambre de Commerce attire l'attention des autorités sur le caractère instable et éphémère de plusieurs catégories de recettes engendrées par les impôts indirects, dont notamment les accises. Le niveau de ces recettes pour l'Etat luxembourgeois dépend fortement de décisions politiques prises dans les pays voisins et au niveau communautaire, de sorte qu'il ne faut pas considérer ces revenus comme étant des sources de financement stables, sur lesquelles on pourrait axer des actions politiques déterminées.

La Chambre de Commerce recommande par ailleurs que les hausses de prix découlant de ces mesures soient neutralisées dans l'indice des prix à la consommation, pour annuler tout impact potentiel sur l'échelle mobile des salaires.

- Les recettes courantes projetées pour l'exercice 2008 tiennent également compte de l'impact des **mesures fiscales en faveur des personnes physiques** retenues par le Gouvernement dans le cadre des travaux d'élaboration du projet de budget 2008. Parmi ces mesures qui feront l'objet d'un projet de loi séparé figure l'introduction d'un bonus fiscal pour enfant(s) à charge qui remplacera à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008 la modération d'impôt pour enfant dont profitent actuellement les familles qui sont assujetties à l'impôt sur le revenu. Le bonus fiscal sera alloué à toutes les familles qui ont des enfants à charge.

L'incidence budgétaire de cette mesure est estimée à un montant total brut de l'ordre de 185 millions pour l'exercice 2008, soit à un montant net de l'ordre de 100 millions si l'on tient compte de l'impact de l'abolition de la modération d'impôts pour enfants.

Le Gouvernement propose également de procéder à l'adaptation un barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques par le relèvement de 6% des tranches du tarif de l'impôt. L'adoption du tarif révisé entraînera une moins-value de recettes budgétaires de l'ordre de 195 millions en 2008.

La Chambre de Commerce ne s'oppose pas aux adaptations fiscales en faveur des personnes physiques qui seront entérinées par une loi spécifique et ne souhaite pas non plus s'exprimer quant au besoin, à l'opportunité et au degré de priorité de ces mesures.

---

<sup>23</sup> Ce montant ne comprend pas la recette exceptionnelle de 175,0 millions EUR en provenance de l'opération de restructuration du groupe sidérurgique luxembourgeois.

**Tableau 12 : Evolution des principaux postes de recettes (en milliers EUR)**

	Budget voté 2006	Compte provisoire 2006	Budget définitif 2007	Projet de budget 2008
<b>1. Impôts directs . . . . .</b>				
<b>dont :</b>	3.658.730	3.960.744,1	4.016.300	4.219.950
Impôt général sur le revenu . . . . .	3.346.500	3.644.783,3	3.726.500	3.860.800
Impôt fixé par voie d'assiette . . . . .	385.000	368.084,2	430.000	405.000
Impôt sur le revenu des collectivités . . . . .	1.250.000	1.272.968,9	1.300.000	1.430.000
Impôt retenu sur les traitements et salaires . . . . .	1.570.000	1.654.154,8	1.775.000	1.780.000
Impôt retenu sur les revenus de capitaux . . . . .	140.000	348.947	220.000	240.000
Impôt concernant les contribuables non résidents. . . . .	1.500	628,3	1.500	800
Impôt sur la fortune . . . . .	100.000	149.568,9	100.000	115.000
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités. . . . .	102.310	53.040,4	54.200	59.600
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques. . . . .		51.852,3	56.500	60.800
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes . . . . .	12.000	15.823	16.000	20.000
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non résidents). . . . .	45.000	12.537,2	25.000	45.000
Retenue libératoire nationale sur les intérêts . . . . .	40.000	19.656,7	25.000	50.000
Autres impôts directs . . . . .	13.100	13.482,3	13.100	13.750
<b>2. Impôts indirects . . . . .</b>				
<b>dont :</b>	3.169.529,7	3.502.614,8	3.328.516	3.749.300
Taxe sur les véhicules automoteurs . .	34.000	32.174	28.000	28.000
Part dans les recettes communes de l'U.E.B.L. . . . .	915.000	932.627,5	940.000	960.000
Droits d'enregistrement . . . . .	150.000	203.000,3	185.000	195.000
Droits d'hypothèques . . . . .	14.000	19.982,3	20.500	23.100
Taxe sur la valeur ajoutée . . . . .	1.352.289,7	1.444.024,3	1.350.711	1.585.000
Taxe sur les assurances . . . . .	28.000	32.555,2	28.500	32.500
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés . . . . .	460.000	617.645,8	550.000	700.00
Autres impôts indirects . . . . .	216.240	220.605,4	225.805	225.700
<b>3. Autres recettes . . . . .</b>				
<b>dont :</b>	499.775,1	928.592,2	496.855,1	468.704,5
Intérêts de fonds en dépôt . . . . .	70.000	51.137,7	70.000	70.000
ARCELOR MITTAL: dividende. . . . .	25.000	72.167,4	66.500	60.000
SES-Global S.A.: dividende. . . . .	9.328	12.731,5	5.00	10.000
P. et T.: part de l'Etat dans le bénéfice . . . . .	35.000	35.000	35.000	30.000
ILR: Part de l'Etat dans le bénéfice . .	20.000	20.000	20.000	0,1
Droits de timbre. . . . .	12.000	12.783,6	12.000	12.500
Droits de succession . . . . .	45.000	46.809,8	50.000	47.000
Autres recettes . . . . .	283.447,1	677.962,2	238.355,1	239.204,4
<b>Recettes budgétaires . . . . .</b>	<b>7.328.034,8</b>	<b>8.391.951,1</b>	<b>7.841.671,1</b>	<b>8.437.954,5</b>

Elle salue le fait que ces mesures sont marquées par une plus grande sélectivité et que les hausses de pouvoir d'achat qui en découlent pour les citoyens ne payant pas ou peu d'impôts sont susceptibles de contribuer à une hausse de la consommation intérieure (alors qu'une hausse du pouvoir d'achat des citoyens disposant de revenus plus élevés engendre le plus souvent une exportation du pouvoir d'achat additionnel). Il n'en reste pas moins que du fait de ces mesures, dont le coût à charge du budget 2008 est estimé à 295 millions EUR par les auteurs du projet de budget, le solde des Administrations publiques ne pourra atteindre en 2008 le niveau correspondant à l'objectif à moyen terme le plus approprié, qui serait d'au moins 1,5% du PIB pour le Luxembourg en termes structurels (c-à-d après élimination de l'impact du cycle économique et des mesures temporaires), selon les considérations de la Chambre de Commerce.

Ainsi, d'autres mesures de compensation seront nécessaires pour atteindre cet objectif à moyen terme et la Chambre de Commerce n'a pas manqué de faire des propositions concrètes, permettant au budget des dépenses de l'exercice 2008 de réaliser des économies de l'ordre de 200 millions EUR (cf. chapitre 3.4. ci-dessous).

Dans le contexte du projet de loi n° 5801<sup>24</sup> concernant entre autres les mesures fiscales en faveur des personnes physiques la Chambre de Commerce tient à commenter l'article 3 du titre I qui concerne notamment la non-déduction des frais ou dépenses d'exploitation en relation avec différents types de véhicules dont les émissions dépassent les 190 g de CO<sub>2</sub> par km, rendant l'utilisation de véhicules de sociétés dépassant ce seuil beaucoup plus chère pour les entreprises concernées du fait de la non-déductibilité des charges afférentes. Dans une telle situation, le risque est latent que les entreprises vont réduire l'utilisation de cet instrument, voire même l'abandonner et le remplacer par d'autres avantages en nature ou en espèces, ce qui aurait de graves conséquences pour les entreprises de leasing de voitures et les garagistes.

Les mesures proposées sont critiquables également du fait qu'elles engendrent une double imposition pour atteindre un objectif déterminé. En effet, elles s'ajoutent à la hausse récente des taxes sur les véhicules automoteurs. En outre, les mesures, si elles étaient retenues dans leur forme actuelle, impliqueraient davantage de charges administratives dans le chef des entreprises, puisqu'elles devraient tenir une comptabilité séparée entre les voitures dont les dépenses d'exploitation seraient déductibles et les voitures dont les dépenses d'exploitation seraient non déductibles.

Comme les mesures prévues à l'article 3 n'ont qu'un impact limité sur le bilan des réductions d'émissions au Grand-Duché, la Chambre de Commerce propose de retirer l'article 3 du projet de loi actuel et demande aux autorités gouvernementales de discuter de mesures plus efficaces à mettre en oeuvre en concertation avec les représentants des entreprises concernées. Quant à la forme de cet article, une période transitoire de 4 ans au moins s'avère indispensable pour la mise en oeuvre de mesures ayant des répercussions de cet ordre sur des secteurs économiques.

---

<sup>24</sup> Projet de loi 1. portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; de la loi modifiée du 1er mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs; de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant création d'un fonds pour l'emploi et réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934 ; 2. portant introduction de la loi concernant le boni pour enfant ; 3. portant modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée.

Cette remarque est valable également pour une autre mesure, en l'occurrence le relèvement de 1,5% à 2% du taux servant à évaluer de manière forfaitaire et mensuellement l'avantage en nature dont le salarié bénéficie à l'occasion de l'utilisation à des fins privées de voitures de sociétés (circulaire du Directeur des Contributions L.I.R. n° 104/1 du 16 juin 1995). La Chambre de Commerce estime que cette mesure risque également de poser des problèmes aux entreprises offrant ce type d'avantage en nature à leurs salariés. En effet, ceux-ci verront diminuer leur salaire net et vont donc revendiquer des compensations, ce qui va augmenter les pressions au niveau des salaires sur un marché de travail toujours très dynamique. Il faut considérer que les frontaliers semblent les plus touchés par cette proposition gouvernementale, alors que notre économie dépend entièrement de l'apport en main-d'oeuvre frontalière.

La Chambre de Commerce critique particulièrement la forme par laquelle les mesures afférentes ont été glissées dans le projet de loi, en dehors toute concertation avec les représentants des entreprises concernées.

- Tout au long de cet avis, des pistes sont indiquées visant à réaliser à moyen terme encore davantage d'économies en vue de la création d'une marge de manœuvre permettant des **aménagements fiscaux en faveur des entreprises et sociétés de capitaux**. Malgré l'équilibre toujours fragile des finances publiques, de telles mesures sont vraiment urgentes et nécessaires si le Luxembourg veut rétablir son attractivité et sa compétitivité. L'attentisme en la matière risque au contraire de rendre le Luxembourg moins attractif pour certaines activités (à travers leur délocalisation dans des pays ayant des dispositions fiscales plus attractives) et de réduire par ricochet la base imposable afférente.

Le déchet fiscal probable en résultant à court terme sera plus que compensé d'abord par une consolidation et, à moyen terme, par une extension des activités afférentes, par un renforcement de l'attrait du Grand-Duché en tant que plate-forme privilégiée pour le commerce et faire fructifier des investissements. L'effet de retour fiscal serait également alimenté par les nouveaux emplois créés et par les recettes supplémentaires en découlant.

La Chambre de Commerce critique le manque de proactivité au niveau de la politique fiscale, alors que cette proactivité a été, dans le passé, un facteur clé de la compétitivité fiscale et de l'attrait du site luxembourgeois. Il est à regretter que notre économie n'ait plus bénéficié d'adaptations majeures depuis des années, mais plutôt de mesures correctrices, passives ou réactives par rapport aux évolutions se dessinant à l'étranger.

Elle se félicite des mesures annoncées dans le projet du budget 2008 ou dans le cadre de sa présentation, en l'occurrence la réduction de moitié du droit d'apport et son abolition dès 2010 – une revendication de longue date de la part de la Chambre de Commerce, alors qu'il s'agit d'un impôt anti-économique qui frappe les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales - , l'augmentation de la bonification d'impôt de 10% à 12% pour investissement et des mesures visant à favoriser les activités et investissements en matière de propriété intellectuelle.

Quant à d'autres mesures fiscales nécessaires pour rendre plus compétitives les entreprises résidentes à Luxembourg, la Chambre de Commerce met beaucoup d'espoir dans le groupe de travail ad hoc constitué récemment par des représentants gouvernementaux et des représentants des entreprises en vue de discuter de la stratégie gouvernementale en matière de fiscalité des entreprises et des mesures prioritaires concrètes à mettre en œuvre d'urgence.

Dans le passé, et notamment dans son avis budgétaire du 15 novembre 2006, la Chambre de Commerce a régulièrement fait des propositions concrètes visant à rendre plus attractif notre système fiscal des entreprises et sociétés de capitaux. Dans le contexte du présent avis, elle se limite à énumérer les mesures, non exhaustives, qui doivent être considérées dans le groupe de travail cité ci-avant tout en sachant que ces mesures ne seront pas toutes réalisables:

- Abaissement du taux d'imposition global des sociétés de capitaux
- réduction, voire abolition, de l'impôt sur la fortune frappant les sociétés
- introduction d'un système de réserve immunisée stimulant l'autofinancement
- introduction d'un régime de déduction des intérêts notionnels
- suppression des conditions prévues aux articles 147 et 166 LIR quant au taux ou au montant de détention minimum de participation
- abaissement du taux d'imposition des primes ou cotisations payées par les entreprises dans le cadre d'un régime de prévoyance professionnelle complémentaire
- introduction de l'Organschaft ou consolidation fiscale en matière de TVA

D'autres mesures envisageables concernent la fiscalité des personnes physiques (cf. traitement des dividendes, des tantièmes et des expatriés) et la fiscalité en rapport avec les transmissions d'entreprise (cf. faciliter les démarches administratives en matière fiscale des créateurs d'entreprises, netting fiscale, refonte de la loi générale des impôts, ...). Finalement, la Chambre de Commerce estime qu'il faut suivre de près les initiatives au niveau communautaire et en évaluer précisément leur impact potentiel sur le Luxembourg.

### **3.2. Les dépenses de l'Etat : des pressions de plus en plus prononcées**

Les dépenses de l'Etat au sens strict prévues pour l'exercice 2008 atteignent un montant total de 8.458,5 millions EUR, dont 7.631,3 millions EUR du côté des dépenses courantes et 827,2 millions EUR du côté des dépenses en capital.

Par rapport au budget définitif de 2007, les dépenses totales augmentent de 5,3%, les dépenses courantes progressent de 5,4% et les dépenses en capital sont en hausse de 4,7%.

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que l'accroissement des dépenses totales sera inférieur à celui des recettes totales (+ 7,6%), du moins dans le cadre de la présentation budgétaire nationale. L'évolution est similaire au niveau du budget courant, les recettes progressant de 7,7% par rapport à 2007, soit de 2,3 points de pourcentage de plus que les dépenses. De même, l'écart traditionnel entre l'évolution des dépenses et la croissance économique à moyen terme est, tout comme cela avait déjà été le cas pour les projet de budget 2007, inversé au niveau du projet de budget 2008. En effet, la progression du total des dépenses entre 2007 et 2007 (+5,3%) est inférieure à l'évolution prévisible du PIB en valeur (+7,6% selon le projet de budget 2008). La Chambre de Commerce entend cependant mettre en garde contre cette prévision très optimiste d'accroissement du PIB. Les répercussions de la crise des *subprimes* sur la croissance luxembourgeoise pourraient en effet se révéler plus importantes qu'escompté.

En fait, les déficits décrits dans la Troisième Partie du présent avis ont principalement découlé d'une progression incontrôlée des dépenses sur plusieurs années, dont l'ampleur avait dépassé tant l'évolution prévisible des recettes que celle du PIB en valeur. Le rythme

d'augmentation des dépenses prévu au projet de budget reste d'ailleurs élevé, avec une progression de 15,5 % entre 2005 (compte) et 2008.

**Tableau 13 : Les grands engagements financiers de l'Etat et les politiques en faveur de la croissance à long terme (en millions EUR)**

	2000	2008
- Accueil des élèves en dehors des heures de classe:		
Fonctionnement.....	0	22
Investissement.....	0	23
Total.....	0	45
- Foyers de jour pour enfants (crèches) .....	12	24
Participation de l'Etat au financement des prestations familiales (p.ex. allocations familiales) .....	477	804
- Assurance maladie-maternité: contribution de l'Etat.....	412	735
- Assurance-pension: contribution de l'Etat .....	649	1.076
Participation de l'Etat au financement de l'assurance-dépendance....	73	140
Mesures en faveur des personnes âgées (y compris invest. ....)	57	62
Politiques du logement.....	71	119
- Fonds pour l'emploi.....	213	405
dont: Actions en faveur de l'emploi.....	41	131
Indemnités de chômage.....	77	181
- Aide publique au développement.....	133	296
- Crédits en faveur de la Sécurité des personnes .....	145	263
Politique environnementale (réalisation des engagements dans le cadre de l'accord de Kyoto).....	0	90
Crédits dans l'intérêt de l'Université du Luxembourg.....	17	58
Crédits dans l'intérêt de la recherche publique (tous ministères).....	20	170
- Education nationale:		
Fonctionnement.....	503	889
Investissement.....	48	84
Total.....	551	973
Infrastructures de transport:		
- Dépenses d'investissement du fonds du rail .....	39	246
Transport des personnes en service public ferroviaire par bus.....	133	288

Les dépenses en capital augmentent légèrement, passant de 789,9 millions à 827,2 millions (+4,7%) entre 2007 et 2008, alors que par rapport au compte 2005, ces dépenses sont en diminution de 65,8 millions (-7,37%). La diminution par rapport au compte 2006 est largement plus importante, puisqu'elle se monte à 461,1 millions, soit une diminution de 35,78%, et ceci malgré la volonté affichée des autorités publiques de maintenir le taux d'investissement public à un niveau élevé.<sup>25</sup>

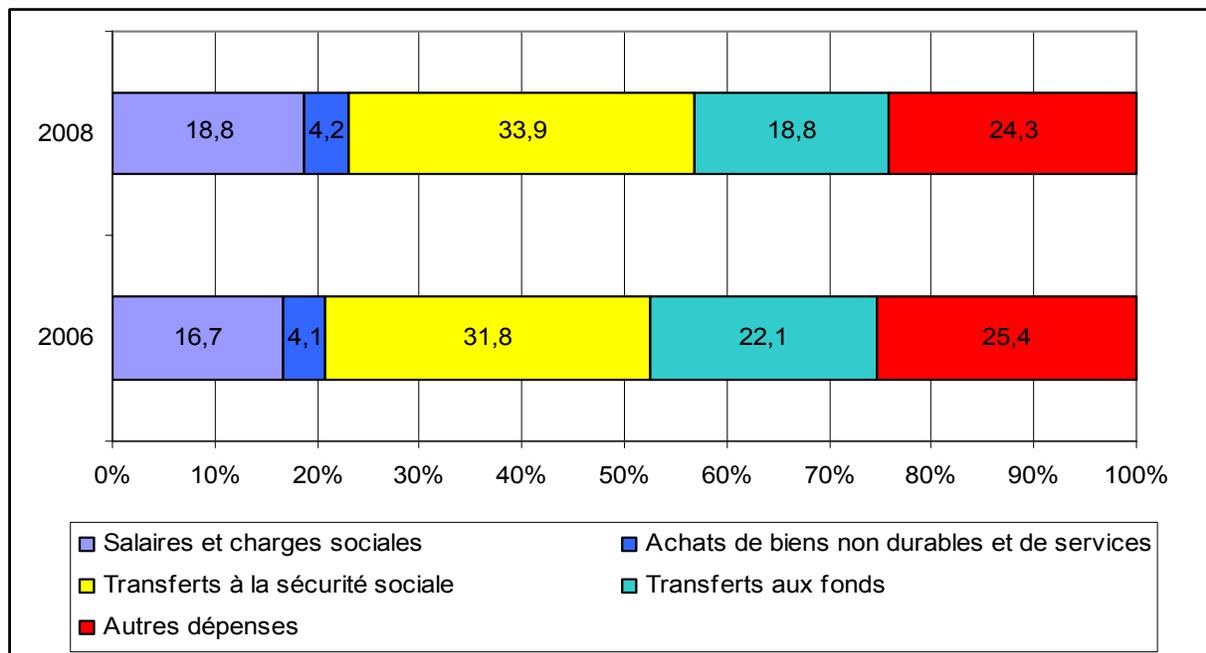
<sup>25</sup> La réduction des dépenses en capital revient à 21,5% (toujours par rapport à 2006) abstraction faite de deux transactions spécifiques survenues en 2006, à savoir l'amortissement de la dette publique à raison de 115 millions d'euros et une dotation à la SNCI d'un montant de 120 millions d'euros.

Dans l'optique maastrichtienne, relative à l'en les dépenses d'investissements publics de l'Administration centrale diminuent de 117,8 millions (-6,65%) entre 2006 et 2007, ce qui ramène le taux d'investissement par rapport au PIB actualisé de 5,6% (budget voté 2006) à 4,9% (projet de budget 2007). Au cours des dernières années, les alimentations supplémentaires au profit de certains fonds spéciaux au titre de l'exercice écoulé avaient partiellement embelli l'évolution de la part des dépenses en capital. Les plus-values de recettes enregistrées en 2006 ont à nouveau permis de transférer 240 millions de dotations supplémentaires à certain d'entre eux, comme cela a été présenté dans la partie du 3<sup>ème</sup> chapitre consacrée aux fonds spéciaux. Il faut également considérer que les dotations budgétaires des fonds spéciaux et des fonds d'investissement public se font en grande partie à travers le budget courant, ce qui veut dire qu'il faut interpréter avec prudence la propension à investir des autorités, et analyser les dotations des fonds de réserve tant du budget courant que du budget en capital.

Le tableau ci-dessus présente des estimations concernant l'évolution future de certains grands engagements financiers de l'Etat et de certaines nouvelles politiques. Cette liste non exhaustive sera commentée dans les chapitres qui suivent.

Le graphique ci-joint rend compte de l'évolution de la composition des principaux postes de dépenses de l'Etat central. Ces postes font l'objet d'un examen détaillé dans les chapitres qui suivent.

**Graphique 5 : Evolution de la composition des dépenses de l'Etat central (optique nationale)**



### 3.2.1 Les dépenses de consommation

- Globalement, la consommation publique recouvre les dépenses de fonctionnement des pouvoirs publics: rémunérations, pensions et charges sociales des agents de la fonction publique, d'une part, et achats de biens et services courants, d'autre part.

Le secteur non-marchand, dont fait partie notamment le secteur public, produit des biens et des services qui sont mis gratuitement, ou moyennant des contributions ne couvrant pas le prix coûtant, à la disposition des agents économiques, donc sans contrepartie monétaire directe. Les coûts de production sont couverts au moyen de prélèvements obligatoires. Le secteur non-marchand échappe donc à la sanction des marchés et relève plutôt des processus de décision politique.

Comme le secteur non-marchand n'est pas soumis aux contraintes ou aux sanctions du marché, il est crucial que sa gestion soit efficace dans le double intérêt du citoyen et des entreprises en tant que contribuables et en tant que consommateurs amenés à recourir à certains services publics.

Les dépenses les plus importantes au niveau de la consommation publique sont celles liées aux **salaires et aux charges sociales (code 11)**. Dans le projet de budget 2008, elles s'élèvent à 1.589,342 millions EUR, contre 1.498,713 millions EUR au titre du budget définitif

2007, et progressent donc de 6,05% en un an, donc à un rythme supérieur aux dépenses courantes totales. Ce fort taux de progression s'explique en partie par la revalorisation liée au mécanisme d'indexation, qui s'appliquera début 2008, conformément aux accords tripartite d'avril 2006. D'autres automatismes inhérents à la formation des salaires dans la fonction publique (ancienneté, ...) peuvent également expliquer ce taux de croissance élevé.

Les salaires et charges sociales de l'Etat constituent traditionnellement une part importante dans le budget total des dépenses, qui tendrait en outre à progresser depuis 2006 (18,79% dans le projet de budget 2008, 18,66% dans le budget voté 2007 et 16,67% dans le compte 2006).

Les graphiques ci-dessous retracent l'évolution de la consommation publique au cours des dernières années<sup>26</sup>. Ces deux graphiques ne tiennent pas compte des dépenses en vue de l'acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels (code 74). Celles-ci sont en progression de 56,624 millions en 2006 à 66,713 millions en 2008. Au vu de cette évolution, la Chambre de Commerce invite les autorités à réaliser des efforts d'économie dans ce domaine et salue notamment les efforts effectués sur l'exercice 2006, dont le budget voté avait accordé des dépenses à hauteur de 66,546 millions, alors que les dépenses effectives sont restées largement en dessous de ce montant, avec 56,624 millions.

Ces deux graphiques tiennent compte, à côté des salaires et charges sociales (code 11), de l'évolution des achats de biens non durables et de services (code 12).

Quant à l'exécution du budget 2006, il est à constater que les dépenses effectives relatives aux salaires et charges sociales ont été supérieures de 16,635 millions EUR aux dépenses votées.

De manière générale, la Chambre de Commerce estime que la progression des salaires dans la fonction publique reste supérieure à la capacité de financement à long terme des finances publiques du pays et constitue une concurrence déloyale par rapport au secteur privé concurrentiel, qui ne peut pas suivre un tel rythme d'augmentation de la rémunération des effectifs.

- En 2006, les crédits totaux du code 12 crédits **des achats de biens non durables et de services (code 12)** sont également restés en dessous des montants alloués par le Parlement (dépenses votées : 356,191 millions, dépenses réalisées : 343,360 millions). Le budget voté 2007 indiquait quant à lui un montant de 342,308 millions. Le projet de budget 2008 renseigne quant à lui un accroissement de ces dépenses puisqu'elles atteindront 355,342 millions EUR. La Chambre de Commerce demande par conséquent aux autorités de limiter autant que faire se peut les montants ainsi dépensés.

Parmi les crédits du code 12 se trouve notamment un nouveau poste de 500.000 EUR sous les dépenses courantes du Ministère de l'Environnement, article 15.0.12.121, consacré à l'établissement d'un cadastre de la biodiversité. Notons par ailleurs qu'il s'agit d'un crédit non limitatif et sans distinction d'exercice. Sous le code 12, la Chambre de Commerce note l'augmentation importante des dépenses attribuables au Ministère de la Sécurité sociale entre

---

<sup>26</sup> Pour rappel, la baisse en 1999 enregistrée sous le poste « salaires et charges sociales » découle principalement de l'institution d'un fonds spécial destiné à rassembler les recettes et les dépenses relatives aux pensions de l'Etat (dénommé Fonds des pensions), de sorte que les dépenses afférentes ne figuraient plus sous le code 11 des dépenses budgétaires courantes à partir de l'exercice budgétaire 1999. La baisse enregistrée en 1993 est liée au fait que les traitements et pensions du personnel de l'Entreprise des Postes et Télécommunications ne sont plus compris dans les dépenses de salaires et de charges sociales depuis la réforme de 1992 de l'administration postale.

2007 et 2008 (+58,69%). Elles passeront ainsi de 4,540 millions à 7,205 millions. Au niveau de l'inspection générale de la sécurité sociale, les frais d'experts (article 17.1.12.120) enregistrent une progression de 1,993 millions, ce qui correspond à une hausse de près de 665%. Les frais d'experts, d'études et d'indemnités des évaluateurs vacataires au titre de la Cellule d'évaluation et d'orientation (cf. articles 17.6.12.120) progressent quant à eux de pratiquement 360.000 euros (+40,42%).

Par ailleurs, toujours sous le même code, il apparaît qu'entre 2006 et 2008 les crédits prévus au titre des frais d'experts et d'études en matière informatique pour le compte du Ministère des Finances (cf. article 04.2.12.125) se sont considérablement accrus. La Chambre de Commerce salue cette évolution qui doit refléter l'intensification des efforts pour l'utilisation accrue de l'Internet. Selon les auteurs du projet de budget 2007, ces efforts concernent, d'un côté, l'information du public par le biais des sites du Ministère et de ses administrations et services et, de l'autre côté, les mesures pour permettre les déclarations électroniques, alors qu'une première partie de cette application vient d'être réalisée auprès de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines).

Sous cette rubrique du Ministère des Finances, les dépenses de l'Etat au titre de l'affectation du personnel excédentaire de la WSA (cf. article 05.0.12.320) dans le cadre d'un contrat de prestation de main-d'œuvre passent de 2.572 millions en 2007 à 3.145 millions en 2008. A noter également que dans le cadre des services judiciaires du Ministère, les dépenses pour frais de gardiennage (cf. article 07.1.12.002) progressent fortement entre 2006 et 2008, passant de 165.290 euros à 450.000 euros (+ 172%).

Quant aux achats de biens non durables et de services figurant sous la section 08.7 « Service Luxembourg » du Ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative, il est à noter que les crédits pour frais d'experts et d'études dans le cadre de projets de gouvernance électronique sont maintenus à un niveau élevé, même s'ils diminuent de 1 million par rapport à l'exercice 2007. En effet, l'article 08.7.12.120 est doté de 6,5 millions EUR en 2008, contre 7,5 millions en 2007 et 2,337 millions en 2006. La Chambre de Commerce espère que ces moyens financiers seront affectés de manière efficace dans l'intérêt de la modernisation de la gouvernance et du secteur public.

- Pour évaluer la part de la consommation publique dans le total de l'économie, la Chambre de Commerce met en garde devant la situation spécifique du Grand-Duché. En effet, souvent le poids du secteur public ou de l'appareil étatique au sein d'une économie est calculé par rapport au PIB du pays concerné. Pour le Luxembourg, le recours au PIB n'est pas la mesure appropriée, du fait de l'impact disproportionné de la place financière dans le PIB et de la contribution importante au PIB par les frontaliers non résidents. Pour une appréciation correcte de l'évolution du poids de l'appareil étatique dans l'économie luxembourgeoise, il faudrait donc éliminer tous les impacts relatifs aux frontaliers. Il faut en effet considérer que les frontaliers paient leurs impôts sur le revenu au Luxembourg, alors que leur appel aux services de la fonction publique et aux prestations de pension ou d'assurance maladie est proportionnellement moins important que pour les résidents<sup>27</sup>.

Par ailleurs, une comparaison internationale du poids de la consommation publique dans le total de l'économie s'avère difficile, du fait de spécificités nationales tout à fait différentes. Par exemple, le Luxembourg ne disposant pas d'une armée avec des soldats professionnels, le

---

<sup>27</sup> Il est cependant clair que les frontaliers bénéficient des mêmes droits en matière d'accès aux prestations sociales ou aux infrastructures publiques que les résidents.

coût relatif afférent n'est pas comparable à celui de pays plus grands. Une analyse sommaire de l'évolution du poids de l'Etat à charge des administrés peut être réalisée en suivant l'évolution des dépenses du code 11 « Salaires et charges sociales » par rapport à l'évolution de la population totale.

Une telle analyse permet de montrer que le « coût par habitant » de la fonction publique ne cesse de croître. De 2385,43 EUR en 2001, cet indicateur devrait atteindre 3337,55 EUR en 2008, soit une progression de 33,99% contre 8,35% pour la croissance de la population.

Comme pour les exercices budgétaires précédents, le Gouvernement compte ne pas procéder à un nouvel engagement de personnel au service de l'Etat, sauf en cas de nécessité établie et s'il s'agit du remplacement du titulaire d'un emploi vacant.

La Chambre de Commerce note dans ce contexte que, conformément à l'article 13, paragraphe (3) du projet de loi budgétaire et par dérogation au blocage susmentionné, les engagements de renforcement de personnel peuvent atteindre au maximum 225 unités en 2008. A ce chiffre s'ajoutent entre autres 50 unités destinées à être affectés au personnel enseignant de l'enseignement post-primaire. Des engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche partielle sont également prévus.

Consciente des nouvelles charges et obligations incombant à l'Etat, par exemple pour traiter les dossiers communautaires, la Chambre de Commerce estime que le Gouvernement devrait enfin mettre en oeuvre une véritable réforme administrative, visant à réorganiser les ministères et les administrations en fonction de priorités à fixer et des besoins réels découlant d'une redéfinition du périmètre de l'Etat. Une telle réforme d'envergure devrait également viser un recours massif aux moyens de communication moderne, facilitant la vie tant aux administrations qu'aux administrés. L'objectif ultime devra être un fonctionnement efficace des structures étatiques, semblables à celui d'une entreprise privée, avec à la clef une productivité optimale et un fonctionnement efficace dans l'intérêt des administrés-utilisateurs et des citoyens-contribuables.

La réforme administrative devra viser également à libérer des ressources humaines pour les administrations compétentes pour l'encaissement des recettes fiscales de l'Etat. Compte tenu de la complexité croissante des législations fiscales, des possibilités découlant de l'ingénierie fiscale et de pratiques frauduleuses croissantes, il est important de doter les administrations et services compétents des moyens humains nécessaires pour garantir un encaissement juste et conforme aux dispositions fiscales des impôts directs, des impôts indirects et d'autres taxes et redevances.

- Face à l'augmentation sensible du nombre de demandeurs d'emploi au cours des dernières années, l'Administration de l'Emploi devrait être réorganisée en vue d'optimiser son fonctionnement interne et l'efficacité en termes de résultat. Les modalités d'assignation de demandeurs d'emploi aux entreprises à la recherche de personnel qualifié ou non qualifié s'opèrent depuis des années avec un mécontentement général des entreprises.

L'audit du Service Public de l'Emploi (SPE) réalisé par la Direction de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales de l'OCDE constitue ainsi aux yeux de la Chambre de Commerce un premier pas vers ce qui doit se traduire, dans la lignée des récentes modifications législatives entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2007, par une réforme en profondeur de l'ADEM.

Les conclusions de cet audit ont été rendues publiques fin septembre 2007 par le Ministre du Travail et de l'Emploi. Les recommandations principales sont au nombre de cinq :

- Augmenter le financement du Service Public de l'Emploi ;

Le SPE luxembourgeois disposait en 2005 d'un budget global équivalent à 0,07% du PIB, niveau qui semble relativement faible en comparaison aux autres pays de l'OCDE. L'Organisation préconise dès lors d'augmenter le financement du SPE afin d'une part de diminuer le nombre de demandeurs d'emploi par placeur et, d'autre part, d'avoir recours à des méthodes d'activation plus coûteuses mais plus efficaces que celles de l'assignation actuellement en vigueur.

La Chambre de Commerce tient à faire remarquer que la comparaison des dépenses en faveur du service public pour l'emploi sur la base du PIB n'a pas de sens pour le Luxembourg, étant donné que la création de richesse des quelques 130.000 travailleurs frontaliers est incluse alors que l'ADEM n'a pas la charge de ceux d'entre eux qui perdent leur emploi.

La Chambre de Commerce considère par ailleurs que le recours à des prestataires privés pour le placement de certaines catégories de chômeurs, comme cela est également recommandé par l'OCDE, permettrait d'accroître l'efficacité du placement sans alourdir le financement à la charge de l'Etat.

- Clarifier le statut et la mission de l'ADEM ;

Jusqu'à présent, les objectifs stratégiques du SPE sont fixés directement par le Ministère du Travail et de l'Emploi, lequel est également responsable de leur mise en œuvre. L'OCDE estime cependant que la mission de l'ADEM devrait être davantage centrée sur l'activation des chômeurs indemnisés, la diminution du chômage et la gestion des mesures actives et passives, constat entièrement partagée par la Chambre de Commerce, et propose ce faisant de revoir les statuts du SPE de manière à en faire une agence ayant des relations contractuelles avec l'Etat. Cette entité devrait être autonome dans son choix des méthodes à appliquer pour atteindre les objectifs définis par le Gouvernement, dans sa politique de gestion du personnel et dans sa capacité à se défendre devant le Parlement ou les médias.

La Chambre de Commerce plaide de son côté pour l'adoption d'une nouvelle structure qui pourrait par exemple prendre la forme d'un partenariat public-privé regroupant au niveau de la gestion l'Etat et des représentants du secteur privé.

- Renforcer la fonction de placement ;

Le nombre de dossiers que chaque placeur doit traiter dépasse à l'heure actuelle les 500 au Luxembourg contre une moyenne de 100 pour les pays de l'OCDE, ce qui ne permet aux placeurs ni d'assurer un suivi intensif, ni d'acquérir une connaissance suffisante du terrain.

L'OCDE recommande par conséquent de réduire ce ratio en créant des postes de placeurs-conseillers, de manière à assurer un suivi plus intensif des chômeurs difficiles à placer. La définition de nouveaux indicateurs de performance plus pertinents que le nombre d'assignations est par ailleurs encouragée. Il pourrait par exemple s'agir du nombre de placements et de retour à l'emploi.

Enfin, l'OCDE préconise d'envisager la possibilité de recours à des prestataires privés pour le placement d'un groupe défini de chômeurs. Ces prestataires endosseraient la responsabilité globale du placement. De surcroît, des mesures des résultats obtenus devraient être menés.

Si elle partage l'objectif d'accroissement de l'efficacité du service public de l'emploi, la Chambre de Commerce demande cependant au Gouvernement de privilégier, lors de la future réforme de ce service, toutes les mesures permettant un accroissement de l'efficacité, sans pour autant alourdir le financement à charge du budget de l'Etat.

- Renforcer les outils d'activation et les tests de disponibilité ;

Concernant la mise en œuvre des critères d'éligibilité, l'audit préconise de développer un plan d'action et l'exigence de recherche active, de développer les outils d'activation du type « techniques de recherche d'emploi », « période d'essai », etc. Un aménagement du cadre législatif de manière à véritablement contraindre les demandeurs d'emploi à s'investir dans la recherche d'un emploi est par ailleurs recommandé. Cet aménagement concernerait notamment les notions de disponibilité pour le marché du travail et d'emploi approprié.

- Réformer les mesures et programmes du marché du travail.

Il s'agit là d'éviter autant que possible d'orienter vers des mesures pour l'emploi et ainsi d'éloigner du premier marché de l'emploi des personnes qui pourraient intégrer ce premier marché.

Ayant à de nombreuses reprises dénoncées ces mesures ainsi que leur inflation au cours de années, la Chambre de Commerce ne peut que partager cette recommandation et inviter le Gouvernement à revoir ces dispositifs.

L'abrogation en juillet 2007 des anciens Contrats d'Auxiliaire Temporaire, ainsi que des Stages d'Insertion et leur remplacement par le Contrat d'appui-emploi et le Contrat d'initiation à l'emploi constituent une première évolution positive en ce qui concerne les jeunes demandeurs d'emploi. La Chambre de Commerce invite par conséquent le Gouvernement à poursuivre sur cette voie.

- De manière générale, les efforts de limitation des dépenses de consommation doivent forcément être accompagnés d'une réorganisation efficace des services administratifs étatiques. Un recours accru aux moyens de communications modernes pourrait également libérer des ressources humaines, qui pourraient être affectées à d'autres services prioritaires. Pour limiter, dans la mesure du possible, la création de nouveaux postes, les services étatiques doivent procéder à une analyse interne ayant pour objectif une affectation rationnelle et adéquate des tâches à accomplir et une meilleure gestion des ressources humaines.

Par ailleurs, le fonctionnement efficace des services et administrations étatiques ne doit pas être bloqué par un système de formation des salaires trop généreux, dominé par des automatismes, et un système de gestion du personnel rigide.

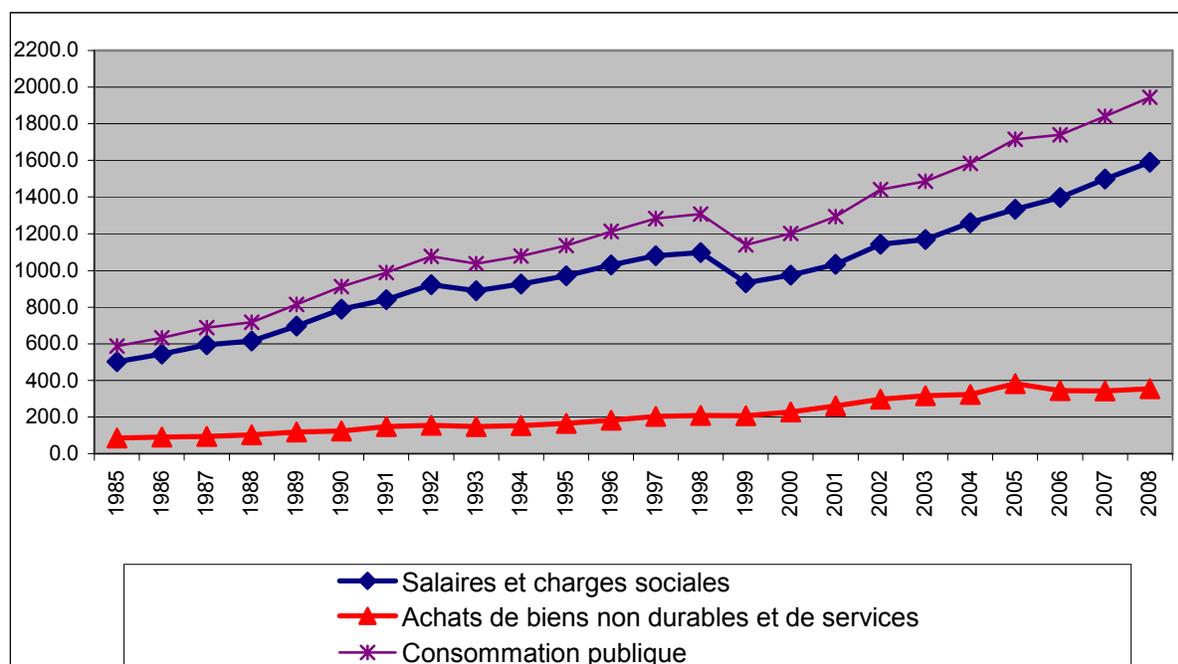
Le Gouvernement se trouve confronté à un double conflit : d'une part, un besoin accru de personnel du fait de nouvelles missions qui incombent à l'Etat, principalement dans le contexte d'une intégration croissante du pays dans le contexte communautaire – une évolution a priori souhaitable, mais qui s'accompagne malheureusement trop souvent d'une multiplication de nouvelles réglementations et de nouvelles obligations de surveillance ou de régulation – et,

d'autre part, une restriction sévère, au cours des années à venir, des moyens budgétaires disponibles pour couvrir le coût élevé et dynamique des rémunérations de la fonction publique.

Le seul moyen pour y arriver consiste à mettre en oeuvre sans tarder la réforme administrative, à informatiser l'appareil étatique et à abandonner le mythe des dépenses incompressibles.

La réforme administrative doit libérer des ressources humaines à mettre à disposition du traitement et du suivi des dossiers européens, qui deviennent de plus en plus indissociables des dossiers nationaux. Chaque ministère devrait ainsi disposer d'un nombre suffisant de personnes pouvant suivre en amont l'élaboration des directives européennes et pouvant influencer leur contenu, tout en se concertant régulièrement avec les milieux professionnels concernés par la transposition d'une directive.

**Graphique 6 : Evolution de la consommation publique (en millions EUR)**



Il y a lieu de prévoir un système d'engagement plus souple, de motiver le personnel par un système approprié de rémunération suivant la performance, d'ériger des passerelles plus flexibles entre carrières publiques et privées et d'étendre davantage l'offre de formation continue.

Par ailleurs, le secteur public doit être plus facilement ouvert aux ressortissants étrangers, et notamment tous les postes pour lesquels les agents publics n'exercent pas de prérogatives de puissance publique devraient être accessibles sans condition de nationalité. Finalement, le futur statut unique des travailleurs, tel que prévu par les mesures tripartites, devra également intégrer les fonctionnaires.

La Chambre de Commerce regrette que le projet de budget 2008, tout comme ses prédécesseurs, ne contienne pas de nouveaux accents pour la mise en oeuvre de la réforme administrative.

**Graphique 7 : Variations des dépenses de consommation publique (en %)**



### **3.2.2. Les transferts de l'Etat**

Sous cette rubrique des dépenses budgétaires, on peut distinguer les transferts visant des objectifs économiques et ceux à caractère social. Les transferts de l'Etat correspondent à des missions diverses, qui reflètent les choix politiques de la coalition gouvernementale du moment et qui sont mises en oeuvre selon la capacité financière de l'Etat et suivant un degré de priorité. Aux yeux de la Chambre de Commerce, les dépenses soutenant l'augmentation de la compétitivité des entreprises, qui sont à la base de la création d'emplois et de richesse, sont à considérer comme prioritaires. Par ailleurs, les dépenses visant à créer des bases solides pour le futur et préparant notre société aux défis de l'avenir sont également importantes. Ainsi, la Chambre de Commerce est-elle d'avis que la politique budgétaire doit se concentrer sur des domaines économiques stratégiques et visant un développement à long terme, sur des secteurs à promouvoir spécifiquement, sur des régions en perte de dynamisme et sur des domaines sociaux bien ciblés.

La Chambre de Commerce plaide pour une affectation plus sélective des dépenses courantes et pour une réflexion quant à l'opportunité, à l'efficacité-coût et aux charges globales à long terme des transferts. Elle critique la progression continue et substantielle des transferts sociaux. Leur augmentation se fait au détriment du budget pouvant être affecté aux autres actions politiques devant préparer l'avenir du pays.

Les transferts sociaux constituent le poste de dépenses le plus volumineux et progressant le plus rapidement. Dans l'intérêt économique général du pays, des mesures sociales généralisées et non ciblées, bénéficiant également à de vastes couches de la population qui ne sont pas dans le besoin, devraient être limitées de manière à redresser durablement l'état des finances publiques, notamment par la biais de la diminution des dépenses courantes.

### **3.2.2.1. Les transferts de l'Etat aux entreprises**

Les transferts de l'Etat aux entreprises peuvent prendre la forme de subventions d'exploitation (code 31), de transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation (code 32) et de transferts de capitaux (code 51). Les bénéficiaires de ces transferts sont aussi bien des entreprises privées que des entreprises publiques. Par ailleurs, les entreprises (individuelles ou sociétés de capitaux) peuvent bénéficier des crédits distribués sous forme de transferts de revenus aux administrations privées (code 33).

Sans pouvoir être exhaustive, compte tenu des délais extrêmement courts impartis aux instances consultatives pour rédiger leur avis sur le projet de budget, la Chambre de Commerce va passer en revue les dépenses consacrées par l'Etat au titre de transferts aux entreprises, qui peuvent en bénéficier directement ou indirectement.

- Les **subventions d'exploitation (code 31)** répondent au souci de couvrir une partie des pertes que l'exploitation des entreprises publiques entraîne pour des raisons diverses. Cette catégorie des transferts aux entreprises englobe surtout des transferts vers des entreprises publiques (CFL, services publics d'autobus, etc.).

Au projet de budget 2008, tout comme dans les budgets précédents, plus de 80% (85,86%) de toutes ces subventions sont inscrites sous les dépenses du Ministère des Transports. Ces subventions peuvent bénéficier également aux entreprises privées.

Contrairement à 2007 (budget définitif), où elles se sont accrues de 18,185 millions par rapport au compte 2006, les subventions d'exploitation diminuent de 9,56%.entre 2007 et 2008, passant de 307,827 millions à 278,410 millions au projet de budget 2008.

La Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (SNCF) est le principal destinataire de ces subventions. L'article 23.2.31.020 « Services publics ferroviaires assurés par la Société Nationale des Chemins de Fer luxembourgeois en exécution de la convention conclue avec l'Etat » est, avec une dotation de 120 millions EUR pour l'exercice 2008 (+0,03%), le second plus important sous la section 23.2 – Transports publics, le poste le mieux doté étant le 23.2.32.001 "Compensation des charges de la SNCF résultant de la normalisation des comptes en ce qui concerne les pensions du personnel" (147,575 millions).. L'article 23.2.31.023 « Contribution à la SNCF conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi du 28 mars 1997 sur le statut de la SNCF » enregistre une diminution notable entre 2007 et 2008, passant de 27,131 à 18,420 millions EUR.

A noter également l'apparition d'un nouveau poste avec l'article 23.2.12.310 « Frais liés au contrôle des titres de transport et de l'application des règles tarifaires dans les autobus circulant sur le réseau RGTR » dotés de 328.000 euros.

La Chambre de Commerce demande au Gouvernement de veiller à ce que les moyens financiers élevés que constituent ces subventions accordées à la SNCFL soient utilisés efficacement de manière à préparer résolument la société à la libéralisation de ce moyen de transport, et ceci conformément aux exigences communautaires.

Le Luxembourg a un intérêt particulier à œuvrer en vue de la libéralisation des chemins de fer en Europe et du décloisonnement des différents réseaux. Ceci devrait permettre à la SNCFL d'emprunter dorénavant librement les réseaux européens et de diversifier de cette façon ses activités sur des marchés plus variés.

Une autre subvention importante accordée par le Ministère des Transports vise les services publics d'autobus assurés par des entreprises privées en exécution des conventions conclues avec l'Etat. Celle-ci augmente de 84.516 millions EUR en 2007 à 87 millions EUR (+2,94%) au titre du projet de budget 2008 (article 23.2.31.040). L'exercice 2006 s'est quant à lui soldé par un dépassement de 10,26% (+ 7,692 millions) des crédits affectés par rapport aux dépenses votées au Parlement.

Au projet de budget 2008, les subventions d'exploitations attribuées par le Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur, passent de 1.113.400 EUR en 2007 à 1.105.483 EUR en 2008. Cette quasi stabilité entre 2007 et 2008 (-0,71%) fait suite à une forte progression entre 2006 et 2007 (+39,18%). Il s'agit de crédits en faveur de la participation de l'Etat aux frais engagés par les entreprises ou organismes luxembourgeois dans le cadre d'activité de promotion commerciale (article 20.5.31.051) pour 430.000 EUR (contre 410.000 EUR en 2007), de la stimulation de l'activité industrielle (100.000 EUR), d'initiatives destinées à favoriser les activités d'innovation et de recherche (350.000 EUR), d'interventions dans le cadre de restructurations profondes ou de reconversions d'entreprises industrielles (10.000 EUR, soit -50% par rapport à 2007), de participations de l'Etat dans des actions d'information et de sensibilisation (202.000 EUR, soit -12,17%), ainsi que de cotisations dans le cadre de l'Office Luxembourgeois d'Accréditation et de Surveillance (3.383 EUR).

Ces subventions connaissent de fortes fluctuations d'un exercice budgétaire à l'autre et souvent, les dépenses effectives sont inférieures aux crédits accordés. En effet, le budget voté 2003 avait prévu des subventions de l'ordre de 981.466 EUR, alors que finalement 542.617 EUR ont été distribués, selon le compte provisoire 2003. De même, le budget voté 2004 avait accordé des crédits de 970.600 EUR, alors que le compte provisoire 2004 renseigne d'une utilisation effective de 614.086 EUR au cours de ce même exercice. Même situation pour le compte 2005 : le budget voté de 1.004.100 EUR n'a été utilisé qu'à concurrence de 589.068 millions EUR. Enfin, en 2006, les fonds ainsi distribués se sont élevés à 799.962 alors que les crédits accordés s'élevaient à 1.030.900 EUR. Une explication possible de cet écart récurrent pourrait être que les critères utilisés pour permettre aux entreprises de bénéficier des mesures afférentes sont trop stricts ou rigides. La Chambre de Commerce invite les autorités à examiner les raisons de cette situation et, le cas échéant, à réorganiser les critères d'attribution des subventions. A défaut, il y a lieu de réaffecter ces crédits à des actions bénéficiant davantage aux entreprises.

Le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement prévoit l'octroi de subventions d'exploitation à hauteur de 3,424 millions EUR, en hausse de 8,56% par rapport

au budget voté 2007. La même remarque concernant la non-utilisation intégrale des crédits votés est valable pour ce ministère. Si le budget voté pour l'exercice 2003 avait accordé des subventions d'exploitation pour 2,807 millions EUR, le compte provisoire du même exercice fait état d'une affectation effective de 2,484 millions EUR. Le budget voté 2004 avait également accordé des crédits de 2,807 millions EUR, alors que le compte provisoire 2004 renseigne d'une utilisation effective de 2,667 millions EUR au cours de ce même exercice. Même situation pour le compte 2005 : le budget voté de 2,856 millions EUR n'a été utilisé qu'à concurrence de 2,229 millions EUR. Enfin, les fonds utilisés en 2006 (3.028.285 EUR) sont de près de 300.000 EUR inférieurs à ceux initialement alloués (3.328.100 EUR).

Après avoir sensiblement diminué entre 2006 et 2007, passant de 2,799 millions à 2,6 millions, les crédits proposés pour les bonifications d'intérêt prévus par la loi-cadre ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat (article 21.0.31.030) repartent légèrement à la hausse en 2008 pour atteindre 2,7 millions (+3,85%). Contrairement à l'année 2005, durant laquelle les crédits votés à ce titre (2,5 millions) n'avaient été utilisés qu'à hauteur de 2 millions, l'année 2006 s'est quant à elle traduite à la centaine d'euros près par une utilisation de la totalité des fonds dédiés. A côté de ce poste, le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement accorde d'autres subventions d'un montant bien inférieur. Il s'agit notamment de la participation aux charges d'intérêt concernant la construction d'ensembles de logements destinés à la vente (Cf. articles 21.2.31.000 et 21.2.31.030) pour 275.050 EUR (175.050 + 100.000) contre 120.000 EUR (140.000 + 80.000) un an auparavant

Les contributions destinées à favoriser la participation à des foires et manifestations professionnelles (article 21.0.31.051) voient quant à elle une stagnation de la dotation proposée pour l'exercice 2008 (50.000 EUR). Il s'agit d'une mesure de soutien utile en faveur des entreprises du commerce de gros notamment, leur permettant de multiplier la participation sur des foires et manifestations professionnelles à l'étranger. La Chambre de Commerce organise des actions de soutien en ce sens (stands collectifs, visites accompagnées, etc.). L'objectif en est la découverte par les entreprises de nouveaux débouchés et de nouveaux produits sur les marchés actuels et sur de nouveaux marchés suite à l'élargissement de l'Union européenne.

Le Ministère des Classes Moyennes soutient également le MLQ, mentionné ci-dessus [Ce renvoi ne se trouve pas dans la présente partie], avec, tout comme en 2007, une contribution de 3.555 EUR au titre de l'exercice 2008 (cf. article 21.0.31.052).

Les dotations versées au titre des articles 21.0.31.040 et 21.0.31.050 ont quant à elles connu des évolutions en sens inverse, la première diminuant de 50% (75.000 EUR contre 150.000 EUR en 2007), tandis que la seconde s'accroît de 50% (180.000 EUR contre 90.000 EUR).

La Chambre de Commerce note par ailleurs que les crédits destinés à couvrir les frais d'études et de consultance ainsi que des prestations de services en rapport avec des publications (cf. article 21.0.31.053), dans le cadre du Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises (CNSAE), seront maintenus en 2008 au même niveau qu'en 2007, soit 140.000 EUR. La Chambre de Commerce souhaite à ce niveau rappeler que ces fonds doivent être efficacement et rapidement utilisés pour dégager des pistes d'actions utiles et concrètes en faveur de la simplification administrative auprès des entreprises. Le CNSAE devra adopter une approche proactive dans ce contexte et mettre en œuvre résolument les mesures ainsi dégagées.

Par la suite, la Chambre de Commerce voudrait commenter d'autres subventions proposées par les ministères suivants:

Ministère d'Etat :

- La promotion à la presse écrite (article 00.8.31.050) est dotée d'un crédit de 7,393 millions EUR, en hausse de 9,26% par rapport au budget voté 2007. En comparaison au compte provisoire de 2006, cette subvention est en hausse de 4,29%.
- Le subside proposé à la société Broadcast Center Europe pour la contribution aux frais d'exploitation en vue d'assurer le maintien des infrastructures essentielles de télévision (article 00.8.31.052) s'élève à 950.000 EUR, montant identique à celui inscrit tant dans le budget voté 2007 qu'au compte provisoire 2006.

Ministère de la Santé :

- Les subventions d'exploitation prévues par le Ministère de la Santé augmentent de 3,495 millions EUR en 2007 à 3,578 millions EUR en 2008 (+2,39%). Le poste le plus important concerne la participation de l'Etat aux frais du service médical d'urgence et de garde, le service des urgences néonatales, les services de permanence et de garde des hôpitaux (article 14.0.31.050), doté de 2,046 millions EUR au titre du projet de budget 2008, soit une hausse de 3,66% par rapport au budget voté 2007.
- Une autre subvention en forte hausse concerne celle affectée au centre thermal et de santé de Mondorf en vue du remboursement du coût de l'entretien et de l'aménagement des espaces extérieurs (article 14.6.31.020), qui passe de 1,114 millions en 2007 à 1,201 millions en 2008 (+7,78%). Par rapport au compte 2006, la progression est de 15,18%.

Ministère de l'Environnement

- La seule subvention d'exploitation accordée par le Ministère de l'Environnement au titre de l'exercice 2008 se trouve sous la section 15.2 – Administration des eaux et forêts du Ministère de l'Environnement. Il s'agit de l'article 15.2.31.050, doté de 50.000 EUR, qui concerne la « participation de l'Etat au financement des mesures d'amélioration de l'environnement nature prévues avec les règlements grand-ducaux des 22 octobre 1990 et 22 mars 2002 ». Ce poste était doté de 550.000 EUR au budget voté 2007 et de 515.257 au compte provisoire 2006. La subvention accordée en 2008 est ainsi en diminution de 90,91% par rapport à 2007 et de 90,3% par rapport à 2006.

Ministère du Travail et de l'Emploi :

- Après s'être accrues de 24,21% (+3,791 millions) entre 2006 et 2007, les subventions d'exploitation accordées par ce ministère diminuent de 3,96% entre 2007 et 2008 pour se situer à 18,682 millions. Pour rappel, ces subventions s'élevaient à 9,996 millions en 2004. Les crédits afférents regroupent deux participations au salaire des travailleurs handicapés allouées aux ateliers protégés conformément aux dispositions de la loi du 12 septembre 2003 sur les travailleurs handicapés.

Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du développement rural :

- Les subventions d'exploitation accordées au titre du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du développement rural diminuent de 28,874 millions en 2007 à 3,870

millions en 2008, soit une diminution de 86,6%. En 2006, elles s'élevaient à 26,988 millions. La Chambre de Commerce salue cette évolution étant donné que les subventions d'exploitation accordées aux entreprises et exploitations agricoles n'étaient aucunement en rapport avec la part de ce secteur dans la création de richesse et d'emploi. Jusqu'en 2007, environ 10% des subventions d'exploitation totales leur étaient en effet accordées. La forte diminution de 2008 s'explique par la quasi disparition des dépenses au titre de l'indemnité compensatoire annuelle aux exploitants agricoles en vertu de la directive 75/268/CE sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées (100 EUR contre 16 millions EUR en 2007). En 2008 les subventions accordées sont en majorité affectées à la section 19.1 «Mesures économiques et sociales spéciales» du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, et notamment aux articles 19.1.31.053 (Contribution de l'Etat aux frais de fonctionnement de services de comptabilité et de conseils de gestion agricoles: 2,335 millions) et 19.1.31.056 (Contributions à des actions de diminution du coût de certains moyens de production de l'agriculture, de la viticulture et de l'horticulture: 1,475 millions).

- Les **transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises (code 32)** s'élèvent à 184,908 millions EUR au projet de budget 2008 et progressent de 1,48% par rapport au budget voté 2007 et de 7,38% par rapport au compte provisoire 2006.

Tout comme en 2007, la quasi-totalité des transferts de revenus est affectée au Ministère des Transports. Il alloue en effet 159,886 millions, soit 86,47% du total des fonds. Les transferts du code 32 alloués par ce ministère ne progressent que légèrement (+0,9%) par rapport à 2007.

Parmi ces moyens financiers, 147,575 millions EUR, soit quelque 92,3% du total, sont accordés à la SNCF en tant que compensation de ses charges résultant de la normalisation des comptes en ce qui concerne les pensions du personnel (article 23.3.32.001). Cela représente une augmentation de 1,17% par rapport au budget voté 2007.

Le remboursement des frais d'exploitation de l'aérogare (article 23.8.32.000) représentent un transfert de 869.000 contre 3,4 millions en 2007 (-74,44%) et 3.927.853 millions en 2006 (-77,88%). Le remboursement à la société de l'aéroport des frais d'exploitation liés à la mise en œuvre du plan de sécurité et de sûreté de l'aéroport (article 23.8.32.001) s'élèvent pour leur part à 10,235 millions, contre 9,2 millions en 2007 (-11,25%), année d'instauration de ce crédit. Un nouveau crédit cependant voit le jour en 2008. Il sert au remboursement des traitements, indemnités et salaires des agents de la SNCF détachés à l'Administration des Chemins de Fer (article 23.9.32.000). Sa dotation s'élève à 1,207 millions.

Le Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports prévoit des transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises de 19,239 millions EUR, contre 18,308 millions EUR en 2007 (+5,08%) et 19,5 millions en 2006 (-1,34%). La Chambre de Commerce note que les fonds ainsi dépensés en 2006 par le ministère se sont révélés largement supérieurs (+33,4%) à ce qui était prévu dans le budget voté (14,618 millions).

La quasi-totalité des dépenses (93,56%) va à la participation au coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aide directe aux entreprises (article 11.3.32.010). Ce montant se situe quasiment au même niveau qu'en 2006 (17,999 millions), mais est en hausse de 1 million en comparaison à 2007 (17 millions).

Le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur prévoit également des crédits sous le code 32, d'un montant de 1,671 millions en 2008 (+15% par rapport au budget voté 2007 et +14,43% par rapport au compte provisoire 2006). Il s'agit de transferts de revenus destinés à des organismes ou mesures pouvant directement bénéficier aux entreprises :

- mesures et interventions destinées à favoriser les activités d'innovation et de recherche appliquée (275.000 EUR, +8,7%).
- participation aux frais de fonctionnement d'un Centre de Veille Technologique et Normative (195.000 EUR, +8,33%) ;
- soutien d'actions d'éveil et de sensibilisation en matière d'esprit d'entreprise, organisation de conférences, séminaires et concours (275.000 EUR, tout comme en 2007). Le compte provisoire 2006 indique que sur la totalité des 100.000 EUR votés au titre de cet exercice a été dépensé.;
- dépenses en rapport avec l'étude des concepts de pépinière d'entreprises, de centres d'accueil d'entreprises innovantes, de technopôles, de pôles de compétences technologiques (600.000 EUR, +41,18%) ;
- les participations aux mesures destinées à promouvoir et à mettre en œuvre des mesures dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables (230.000 EUR, +43,75) ;
- Dépenses en faveur de l'assistance technique sur la directive REACH pour entreprises (46.000 EUR, +15%);
- Un nouveau crédit de 50.000 EUR (article 20.0.32.012) en faveur de la promotion des initiatives en matière de "responsabilité sociale de entreprises" a été mis en place. La Chambre de Commerce salue cette initiative mais regrette que la dotation accordée par le Gouvernement ne soit pas plus conséquente tant la problématique du développement durable est importante ;
- A noter également la disparition du crédit pour la participation aux dépenses de fonctionnement de l'office luxembourgeois pour l'accroissement de la productivité (article 2.0.32.010). 120.000 EUR avaient été dépensés à ce titre en 2007 et 132.000 en 2006. Finalement, sous le code 32, la Chambre de Commerce se félicite de la dotation de 800.000 EUR (+23,08% par rapport à 2007) de l'article 03.5.32.010 du Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche en faveur de mesures destinées à promouvoir la participation des entreprises à la mise en œuvre du plan d'action national en matière de sciences et technologies spatiales et aéronautiques.

- Une autre rubrique importante des dépenses budgétaires courantes concerne les **transferts de revenus aux administrations privées (code 33)** ou aux organismes privés sans but lucratif au service des ménages. Cette catégorie de dépenses courantes, qui concerne en grande partie les frais de fonctionnement ou de gestion d'organismes privés, souvent dans le domaine économique ou social, atteint un volume de 251,306 millions EUR au titre du projet de budget 2008, ce qui constitue une hausse de 3,66% par rapport au budget voté de 2007 et de 11,05% par rapport au compte provisoire 2006.

Compte tenu de l'expérience des exercices précédents, au cours desquels ces transferts se sont caractérisés par une forte fluctuation des crédits prévus, respectivement par une non utilisation intégrale des crédits approuvés par la Chambre des Députés, il est fort probable que les crédits proposés pour 2008 ne seront pas tous utilisés. En effet, le budget voté 2004 prévoyait des crédits de 285,241 millions, alors que seulement 206,228 millions EUR ont été

consommés sous cette rubrique. Le budget voté 2005 accordait des dépenses de 224,10 millions, alors que seulement 201,89 millions ont été consommés. Enfin, l'exercice 2006 s'est soldé par l'utilisation de 226,047 millions sur les 246,167 millions prévus.

De telles fluctuations, qui le plus souvent ne sont pas expliquées par les auteurs des projets de budget successifs, ne permettent pas une appréciation précise des postes budgétaires concernés.

La part principale de ces transferts est destinée aux frais de participation de l'Etat aux centres d'accueil et foyers du jour, tombant sous le champ du Ministère de la Famille et de l'Intégration (dépenses prévues en 2008 : 161,427 millions EUR, +6,59% par rapport au budget voté 2007 et +13,86% par rapport au compte 2006).

D'autres transferts aux administrations privées sont affectés aux activités du Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (13,593 millions EUR). Par rapport au budget voté de 2007, ce montant est en baisse de 36,16%. Cette forte diminution s'explique par l'article 02.0.33.009 concernant la participation au financement des activités de l'asbl. « Luxembourg et Grande Région : Capitale Européenne de la Culture 2007 », dont la dotation passe de 12 millions EUR en 2007 à 1,756 millions en 2008.

De nouveaux crédits apparaissent. Le premier, doté de 100.000 EUR, est dédié à l'aide à la promotion de la création culturelle (article 02.0.33.033). Le second, également d'un montant de 100.000 EUR, constitue une participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de l'agence culturelle transfrontalière (article 02.0.33.034). Un troisième crédit, d'un montant de 1.100.000 EUR, se rapporte à des frais de fonctionnement en rapport avec l'espace « Rotondes » (article 02.0.33.035). Les autres crédits atteignent des montants moindres. Il s'agit notamment de 50.000 EUR permettant le financement de la participation aux frais de programmation, de gestion et d'animation des salles de cinéma régionales non commerciales (article 02.5.33.000) et d'un article (article 02.8.33.010) destiné à verser des subsides aux éditeurs du domaine musical. Ce dernier est doté de 2.000 EUR.

La Chambre de Commerce salue la progression de 445.770 EUR à 620.000 EUR (+39,08%) des transferts alloués en faveur de mesures dans l'intérêt de la promotion de la recherche, du développement technologique et du transfert de technologie et notamment en faveur d'organismes luxembourgeois ou étrangers, d'études et d'expertises (cf. article 03.5.33.015). Elle note par ailleurs la forte diminution de 150.000 EUR à 10.000 EUR (-93,33%) des contributions financières dans l'intérêt de la mise en œuvre du plan d'action national en matière de sciences et technologies spatiales et aéronautiques (cf. article 03.5.33.006).

La Chambre de Commerce note qu'il y a de fortes fluctuations au niveau des transferts aux administrations privées au sein de ce ministère et des divergences importantes entre les dépenses votées et les dépenses effectives. Ainsi, le projet de budget 2006 proposait des crédits à ce titre de 32,565 millions EUR, mais le compte provisoire de la même année fait état d'une dépense de 22,016 millions. De même, le budget voté de l'exercice 2005 portait sur des transferts de revenus aux administrations privées de 24,724 millions, alors que le compte 2005 fait état de dépenses effectives de 10,027 millions EUR.

La Chambre de Commerce réitère ses considérations à l'égard des frais de fonctionnement et des dotations cités ci-dessus qui constituent un énorme poids, toujours croissant, dans les dépenses courantes de l'Etat. Il est évident que notre pays doit être doté d'infrastructures culturelles, sportives, etc., mais celles-ci doivent être de la taille appropriée pour le pays et non

surdimensionnée, répondre aux besoins de la population et les coûts d'exploitation doivent être couverts, en grande partie, par les activités en question.

D'autres articles tombant sous le code économique 33 concernent notamment la participation du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle aux frais de fonctionnement de différentes fédérations musicales, sportives, artistiques, etc. (8,302 millions +25,6% par rapport au budget voté 2007, +19,64% par rapport au compte provisoire 2006).

Le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement se distingue par une légère progression des transferts de revenus aux administrations privées entre 2007 et 2008 (+4,72%) qui fait suite à une forte progression entre 2006 et 2007 (+82,6%), à partir il est vrai d'un montant relativement faible, de l'ordre de 3 millions d'euros, en 2006. Pour rappel, cette augmentation spectaculaire tenait à l'inscription d'un nouvel article 21.0.33.000 dans le budget 2007, dont les crédits de 2,5 millions étaient destinés à la promotion du commerce indigène. Ce poste se voit à nouveau attribuer 2,5 millions en 2008.

La Chambre de Commerce se félicite du maintien à un niveau élevé des allocations de ce poste. Il s'agit là de dépenses productives, puisqu'elles visent à co-financer des mesures en vue d'améliorer l'attractivité du commerce luxembourgeois dans son ensemble.

La Chambre de Commerce souhaite par ailleurs faire remarquer aux autorités qu'une erreur de forme s'est, tout comme en 2007, à nouveau glissée dans le tableau récapitulatif du regroupement comptable des dépenses du Ministère des Affaires Etrangères et de l'Immigration (page 73 du document budgétaire), il y a lieu de modifier la deuxième colonne comme suit :

1 <sup>re</sup> ligne :	Code 11	Salaires et charges sociales
2 <sup>e</sup> ligne :	Code 12	Achats de biens durables et de services
3 <sup>e</sup> ligne :	Code 24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels
4 <sup>e</sup> ligne :	Code 32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises
5 <sup>e</sup> ligne :	Code 33	Transferts de revenus aux administrations privées
6 <sup>e</sup> – 9 <sup>e</sup> ligne :	inchangées	

- Les **transferts de revenus à l'administration centrale (code 41)** augmentent de 213,491 millions en 2007 à 265,099 millions en 2008 (+24,17%). La progression est de 41,35% par rapport au compte provisoire 2006. Il est à noter que depuis l'exercice 2005, de nombreuses dépenses de fonctionnement ou d'autres transferts sont venus s'ajouter à cette catégorie de dépenses. La Chambre de Commerce note que contrairement à 2005 où les transferts réalisés se sont révélés nettement supérieurs aux crédits votés (154,308 millions contre 137,843 millions), l'année 2006 a été caractérisée par une quasi égalité entre crédits votés et crédits dépensés (188,371 millions contre 187,547 millions).

Jusqu'à l'exercice 2004, les dépenses en faveur de la recherche et de l'innovation, sous forme de transferts de revenus aux administrations privées, figuraient sous le code 33 au sein du Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Depuis le projet de budget 2005, les crédits afférents sont classés sous le code 41.

La Chambre de Commerce note que ces crédits augmentent de manière notable entre 2007 et 2008, puisqu'ils s'élèvent à 189,745 millions contre 156,960 millions un an auparavant (+20,89%). Une partie de cette hausse s'explique par la forte progression de la contribution financière dans l'intérêt de l'établissement public « Université de Luxembourg » (article 03.6.41.010), qui augmente 48,5 millions EUR à 58 millions (+19,59%). Pour rappel, cette contribution s'élevait à 31,238 millions en 2005. La progression depuis 2005 est donc de 85,67%. La mise en place de l'Université de Luxembourg, une institution qui devra principalement être basée sur la recherche, ouvre de nouvelles opportunités en matière de recherche et d'innovation pour le pays et notamment pour les secteurs ayant développé de hautes compétences (finances, communications, recherche industrielle, ...), à condition qu'il y ait de véritables partenariats entre recherche privée et recherche publique.

La Chambre de Commerce note que les crédits en faveur des centres de recherche publics (articles 03.5.41.010, 03.5.41.011 et 03.5.41.012) sont nuls pour l'exercice 2008, alors qu'ils s'élevaient à 40 millions en 2007 (respectivement 14,75 millions, 0,9 million et 24,35 millions pour chacun des trois postes) et à 31,688 millions en 2006. En revanche, trois nouveaux crédits voient le jour, avec la même finalité que les trois ayant disparu. Il s'agit de l'article 03.5.41.018 (Contribution financière au CRP-Gabriel Lippmann dans l'intérêt de l'exécution de missions déterminées ayant fait l'objet d'une convention) qui reçoit 15,4 millions, de l'article 03.5.41.019 (Contribution financière au CRP-Henri Tudor dans l'intérêt de l'exécution de missions déterminées ayant fait l'objet d'une convention) doté de 17,9 millions et de l'article 03.5.41.020 (Contribution financière au CRP-Santé dans l'intérêt de l'exécution de missions déterminées ayant fait l'objet d'une convention) pour 15,5 millions.

La comparaison de ces trois crédits avec ceux de 2006 et de 2007 qu'ils remplacent montre une progression des dotations de l'ordre de 22% par rapport à 2007 (48,8 millions contre 40 millions) et de 54% par rapport à 2006.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le FNR répond à un besoin de développement tant quantitatif que qualitatif du secteur de la recherche au Luxembourg (dotation de 22,36 millions EUR, en hausse de 24,22%). Elle se montre satisfaite de la représentation adéquate au niveau des organes de discussion et de décision du FNR du secteur privé, et particulièrement de l'industrie, pour laquelle la recherche et l'innovation sont vitales face à la concurrence internationale.

La Chambre de Commerce note par ailleurs avec satisfaction l'augmentation de 10.000 EUR à 3 millions des contributions financières de l'Etat dans l'intérêt de la mise en œuvre de centres de compétence établis en partenariat public-privé (article 03.5.41.016). Pour l'analyse des avantages de ce mode de réalisations des investissements publics, la Chambre de Commerce renvoie au 3<sup>ème</sup> chapitre de présent avis.

A côté du soutien financier à la R&D, les autorités publiques doivent promouvoir l'innovation par des mesures structurelles, susceptibles de créer un environnement favorable à la recherche et à l'innovation.

Malgré les hausses substantielles des dépenses budgétaires affectées à la recherche publique, le Luxembourg est encore assez loin de l'objectif fixé défini lors du Conseil européen de Barcelone d'une part des dépenses de R&D et d'innovation dans le PIB de 3% à l'horizon 2010. Sur base du projet de budget 2008, le niveau d'investissement public dans la R&D devrait atteindre quelque 0,43% du PIB au Grand-Duché (compte tenu des dépenses consacrées à l'Université du Luxembourg). Avec cette performance, le Luxembourg atteint, en

ajoutant les investissements du secteur privé (quelque 2% du PIB), un taux d'investissement dans l'économie de 2,43%.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le niveau relatif des dépenses publiques en faveur de la recherche et de l'innovation n'est pas forcément un garant de retombées économiques réelles. En effet, il faut s'assurer que les moyens soient investis dans des initiatives adaptées aux besoins des acteurs économiques et que le cadre général du pays les incite à innover et à suivre le progrès technologique. Vu la diversité des initiatives, il faut réaliser régulièrement des diagnostics sur l'efficacité des différents instruments de promotion de la R&D et les comparer aux meilleures pratiques appliquées à l'étranger (benchmarking).

La Chambre de Commerce renvoie dans ce contexte aux conclusions de l'étude-évaluation, réalisée par l'OCDE pour le compte de l'Etat et portant sur le système national de la recherche et de l'innovation, avec un accent sur l'analyse du dispositif national de la recherche publique et son lien avec le secteur privé.

Sous la section « Classes moyennes » du Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, la Chambre de Commerce se félicite de l'augmentation de la participation de l'Etat aux frais du service de promotion de la Chambre de Commerce, notamment dans l'intérêt d'actions au profit des entreprises du secteur des classes moyennes (cf. article 21.0.41.000).

Le crédit afférent augmente de 600.000 EUR en 2004 à 675.000 EUR en 2005 (+12,5%), à 750.000 EUR en 2006 (+11,1%), à 800.000 EUR en 2007 (+6,66%), pour finalement atteindre 865.000 EUR en 2008 (+8,12%). Ces hausses, même si elles sont inférieures à celle intervenue entre les exercices 2003 et 2004 (+50%), soulignent la volonté du Gouvernement de soutenir davantage les actions de promotion et d'assistance de la Chambre de Commerce en faveur des PME des classes moyennes, qui constituent des acteurs dynamiques et incontournables dans le développement de l'économie luxembourgeoise.

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

Au niveau du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle, les transferts de revenus à l'administration centrale augmentent de 714.400 EUR en 2007 à 750.000 EUR en 2008 (+4,98%). La totalité de ce crédit va à la dotation au profit des services de l'Etat à gestion séparée dans l'intérêt de l'acquisition d'équipements spéciaux (article 40.0.41.050).

- Sous la rubrique des transferts de capitaux, qui font partie des dépenses en capital de l'Etat, ce sont les **transferts de capitaux aux entreprises (code 51)** qui dominent. Les transferts proposés au projet de budget 2008, se chiffrant à 71,012 millions EUR, diminuent sensiblement par rapport au budget voté 2007 (-11,13%), mais sont en augmentation par rapport au compte 2006 (+42,63%). Le budget voté 2005 avait été doté de 64,231 millions EUR, dont seulement 53,858 millions EUR avaient été utilisés d'après le compte provisoire de l'exercice 2005. En 2006, les capitaux dépensés sont de 8,942 millions inférieurs au montant prévu au budget voté (49,786 millions contre 58,728 millions).

L'explication principale de la diminution des transferts de capitaux aux entreprises se situe au niveau du Ministère d'Etat, et plus précisément à la section 30.8 Médias et Communications.

En 2007, un crédit de 17 millions EUR avait été alloué au titre de subsides dans l'intérêt du développement du secteur des technologies de l'information et des communications (article 30.8.51.050), tandis que le projet de budget 2008 ne fait apparaître aucun crédit à ce poste. Pour rappel, les subsides en question étaient destinés à l'exploitation d'un réseau de communications électroniques reliant le Luxembourg aux centres primaires d'accès à l'Internet.

Quasiment la moitié (34,05 millions EUR) des crédits destinés aux transferts de capitaux aux entreprises sont alloués par le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, en application de la loi-cadre ayant pour objet le développement et la diversification économique et de la loi du 22 décembre 2000 ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays.

Les crédits prévus à l'article 50.0.51.040 du Ministère de l'Economie concernant les subventions en capital à l'investissement passent de 2,235 millions en 2006, à 2,5 millions en 2007 et 2,25 millions en 2008 (-10%).

Les crédits prévus à l'article 50.0.51.041 concernant la création et l'aménagement d'infrastructures industrielles, y compris la mise en valeur de terrains et bâtiments, se maintiennent à leur niveau de 2007 (3 millions). En 2006, ces crédits étaient que de 500.000 EUR. La totalité des crédits alors prévus avait bien été dépensée.

Les crédits alloués à l'article 50.0.51.042 (Application de la loi du 22 février 2004 instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables, subventions en capital) passent quant à eux de 1,207 millions en 2006, à 1,750 millions en 2007 (+44,92%) et 1,6 millions en 2008 (-8,57%).

La Chambre de Commerce constate que les subventions en capital à l'investissement et à la création d'emplois sur base de la loi du 22 décembre 2000 précitée (article 50.0.51.043), dont la dotation avait encore atteint 20 millions EUR au budget voté 2004, n'ont dès lors fait que diminuer (6,997 millions en 2006, 6 millions en 2007) et ne s'élèvent désormais plus qu'à 5,5 millions dans le projet de budget 2008. L'explication de cette baisse peut être l'achèvement de quelques grands projets d'investissements industriels.

De manière générale, la Chambre de Commerce demande au Gouvernement d'accorder toujours le maximum d'aide par projet dans les limites des restrictions imposées par les autorités communautaires et dans les limites des crédits prévus à cet effet. Les crédits alloués au titre de l'article 50.0.51.043 (Subventions en capital à l'investissement et à la création d'emplois en application de la loi du 22 décembre 2000 précédemment citée) se maintiennent au même niveau qu'en 2007, soit 150.000 EUR.

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que les subventions à la recherche-développement en application de la loi-cadre ayant pour but le développement et la diversification économiques (article 50.0.51.050) progressent à nouveau en 2008, même si cette hausse est légère (+2,7%). Entre 2006 et 2007, l'accroissement avait été beaucoup plus marqué. Il était de l'ordre de 43,13%.

La participation de l'Etat à la restructuration de l'actionnariat au niveau de la Société Immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg (article 50.0.51.051) s'élève tout comme en 2006 et 2007 à 1,45 millions.

Le nouvel article (50.0.51.052) inscrit en 2007 en faveur du développement économique de certaines régions du pays voit quant à lui ses crédits multipliés par quatre. Ils atteignent ainsi 1 million en 2008. Ces crédits sont destinés à des subventions en capital à l'investissement, à la création d'emplois et à la création et au démarrage de petites entreprises.

Le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement distribue également une part importante des transferts de capitaux aux entreprises, avec un montant total de 25,692 millions. Cela représente une augmentation de 45,36% par rapport à 2007 et de 45,22% par rapport à 2006). La totalité des crédits afférents est à nouveau affectée à la section « Logement » du Ministère. Trois articles représentent la quasi-totalité des fonds. Il s'agit de l'article 51.2.51.003 (Fonds pour l'assainissement de la Cité Syrdall) qui reçoit 1,575 million contre 1,574 million en 2007, de l'article, 51.2.51.004 (Fonds pour le logement à coût modéré) qui perçoit 14,016 millions EUR contre 14 millions en 2007 et de l'article 51.2.51.041 (Participation aux frais de construction d'ensembles de logements destinés à la vente: aide aux sociétés fondées sur base de la loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché) qui voit ses crédits augmenter de 2 millions en 2007 à 10 millions en 2008.

- Les entreprises peuvent également bénéficier d'autres transferts de capitaux, en l'occurrence ceux figurant sous les **transferts aux administrations privées (code 52) et aux ménages (code 53)**. Les premiers s'élèvent à 10,905 millions EUR (en hausse de 6,69% par rapport à 2007 et de 153,7% par rapport à 2006), les deuxièmes se chiffrent à 33,930 millions EUR au projet de budget 2008 (en baisse de 1,31% par rapport à 2007 et de 2,51% par rapport à 2006).

En ce qui concerne ces transferts effectués par le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, il y a lieu de rappeler qu'en 2004 une nouvelle loi-cadre d'aides aux PME est entrée en vigueur et a remplacé la loi-cadre du 29 juillet 1968 ayant pour objet l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat.

Les transferts aux administrations privées ne concernent plus que la participation de l'Etat aux frais des syndicats d'initiative et ententes de syndicats d'initiative occasionnées pour l'aménagement et l'entretien des pistes cyclables, circuits VTT et sentiers pédestres (article 51.1.52.040 ; 26.000 EUR, contre 25.000 EUR en 2007) et la participation de l'Etat aux frais d'acquisition, d'aménagement et de construction de logements locatifs par des associations privées sans but lucratif et des fondations (article 51.2.52.000 ; 1 million EUR, soit le même montant qu'en 2007). Concernant ce dernier crédit, la Chambre de Commerce note qu'en 2006 les montants accordés au titre du budget voté s'élevaient à 500.000 EUR, mais seulement 156.442 EUR ont finalement été attribués. Sur la base de ce constat, il y a lieu de soulever à nouveau la question de l'efficacité de la mesure ou des conditions d'octroi de ces crédits.

A noter que la participation de l'Etat à la dotation en capital des mutualités de cautionnement du commerce et de l'artisanat (article 51.0.52.000) est nulle en 2008, alors qu'elle se montait à 2.500 EUR en 2007.

Les transferts de capitaux aux ménages, c'est-à-dire aux entreprises exploitées sous forme de personnes physiques, concernent les subventions en capital en faveur des PME du secteur des classes moyennes (article 51.0.53.040; 7 millions contre 6,75 millions en 2007) et en faveur de projets hôteliers exceptionnels (article 51.0.53.042 ; 100.000 EUR, tout comme en 2006 et 2007).

D'autres transferts de capitaux aux ménages concernent les aides au logement (articles 51.2.53.000 à 51.2.53.008). L'article 51.2.53.002 (primes d'épargne) voit ses crédits diminuer de 1,8 million à 1,5 million, l'article 51.2.53.004 (participation aux frais d'aménagements spéciaux répondant aux besoins de personnes handicapées physiquement) perçoit 28.000 EUR contre 25.000 EUR en 2007. L'aide au financement de garanties locatives (article 51.2.53.007) bénéficie de 200.000 EUR contre 500.000 EUR un an auparavant. Enfin, l'aide d'épargne-logement (article 51.2.53.008) voit ses crédits diminuer de 50% par rapport à 2007 (100.000 EUR contre 200.000 EUR).

- La Chambre de Commerce constate que les **transferts de l'Etat de revenus (code 43) et de capitaux (code 63) aux administrations publiques locales** progressent respectivement de 8,33% et de 27,79%, contre -11,49% et +16,74% entre 2006 et 2007.

Ces transferts concernent le plus souvent des compensations par l'Etat aux communes pour des actions à vocation sociale ou éducative.

Un peu moins d'un tiers des transferts de revenus aux administrations publiques locales (33,595 millions en 2008, en baisse de 0,41% par rapport au budget voté 2007, et de 26,73% par rapport au compte 2006) est affecté au budget du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle. Les montants les plus importants sont transférés au titre de l'article 11.0.43.000 (Frais de personnel enseignant: remboursement de la part de l'Etat), à hauteur de 23,368 millions (+3,35%), de l'article 11.0.43.001 (Frais de remplacement du personnel enseignant: part de l'Etat), pour 5,494 millions (-17,66%) et de l'article 11.0.43.007 (Education précoce: frais de personnel auxiliaire) dont les crédits s'élèvent à 2,637 millions (-1,06%).

Plus de la moitié des transferts de capitaux aux communes sont effectués par le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire (montant total : 26,495 millions EUR en 2008, +10,21% par rapport au budget voté 2007 et +26,9% par rapport au compte provisoire 2006). Il s'agit le plus souvent de la participation de l'Etat aux frais d'infrastructures (écoles régionales, éducation précoce, travaux d'urbanisation, entretien de la conduite d'eau, stations d'épuration, ...).

Compte tenu de l'importance des montants en jeu, des progressions considérables des crédits et de la nécessité d'impliquer également les communes dans les efforts d'économie des administrations publiques, la Chambre de Commerce estime que les communes devraient viser davantage des synergies en utilisant des infrastructures à plusieurs communes.

La généralisation d'une telle approche et des collaborations intensifiées entre communes devraient mener à terme à un plus grand nombre de fusions de communes.

La Chambre de Commerce recommande aux autorités centrales et locales d'analyser l'opportunité et la faisabilité du recours à des formes alternatives de financement, de réalisation, d'exploitation et de gestion pour les projets d'infrastructure, dont notamment le « public private partnership ».

Un tel mode de réalisation des projets d'infrastructure doit cependant être pensé, notamment au niveau des critères des appels d'offre, de façon à avoir des retombées sur les petites et moyennes entreprises luxembourgeoises.

### **3.2.2.2. Les transferts de l'Etat à la sécurité sociale**

- Les transferts de revenus de l'Etat à la sécurité sociale (code 42) atteignent 2.868,156 millions en 2008, soit 33,91% des dépenses totales de l'Etat au sens strict (optique nationale). Compte tenu de la dynamique inhérente au système de protection sociale, caractérisé par une évolution démographique défavorable à long terme et par une croissance élevée des prestations à exporter, le financement de l'Etat providence luxembourgeois constitue un défi futur important qui doit trouver des solutions viables dès à présent. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il est urgent de limiter à court terme les systèmes légaux de protection sociale aux personnes qui sont vraiment dans le besoin et d'arrêter la politique de l'arrosoir, fortement coûteuse, inefficace et socialement inéquitable.

A l'heure actuelle, la situation financière n'est favorable qu'en apparence ; elle reste camouflée par un surplus toujours confortable du solde des Administrations de la Sécurité sociale au sens du Pacte européen de stabilité et de croissance. Cet excédent passerait de 1,5% du PIB en 2005 à 2,4% en 2008 et est estimé à 442,0 millions EUR en 2005, à 604,5 millions EUR en 2006, à 747,7 millions EUR en 2007 et à 953,5 millions en 2008. D'un point de vue politique, de tels surplus rendent difficile une prise de conscience de l'urgence de réformes. Or, les réformes nécessaires seront moins douloureuses à l'heure actuelle que lorsque les actuelles réserves laisseront la place à de l'endettement.

A régime légal et réglementaire constant, cette situation risque d'arriver rapidement : la contribution des assurances maladie et pension à l'équilibre global des administrations publiques deviendra négative à plus long terme. La Chambre de Commerce rappelle dans ce contexte qu'en ce qui concerne l'Administration publique, les exercices 2006, 2007 et 2008 seraient non pas en excédent mais en déficit sans le surplus important du solde de l'Administration de la Sécurité sociale. Ce surplus est dû en grande partie à l'évolution conjoncturelle favorable, à la progression importante (+4% en 2006, +4,3% en 2007 et +4,1% en 2008) de l'emploi salarié intérieur – et par conséquent des cotisations – et aux transferts considérables du budget de l'Administration centrale vers celui de l'Administration de Sécurité sociale, de l'ordre de 872,8 millions pour les caisses de maladie (articles 17.5.42.000 à 17.5.42.008 ; assurance maladie-maternité et assurance dépendance) et de 1071,9 millions pour les caisses de pension. A noter que ces transferts dépendent d'ailleurs dans une large mesure de l'évolution de la masse salariale.

- Quant au niveau élevé de la participation de l'Etat dans la sécurité sociale, qui est marquée par une fiscalisation importante, la Chambre de Commerce souligne que le système luxembourgeois présente l'avantage de charges sociales relativement faibles pour les travailleurs et les entreprises. Cet avantage compétitif – un des seuls qui restent acquis pour l'instant à notre pays -, est à maintenir absolument à l'avenir.

Compte tenu de la situation financière de l'Administration centrale, décrite à la Troisième Partie du présent avis, il est clair que, toutes choses restant égales par ailleurs, une dégradation du solde de l'Administration de la Sécurité sociale risque de se traduire à terme par une nouvelle dégradation des finances publiques et par le retour à une situation de déficit des administrations publiques. Ainsi, les autorités gouvernementales doivent non seulement réaliser des économies budgétaires supplémentaires dans le projet de budget 2008 et au-delà, mais également prendre des mesures concrètes à court terme, visant à assurer la soutenabilité du financement du système de protection sociale pour les générations actuelles et futures. A défaut, les autorités ne disposeront plus de marge de manœuvre dans le budget de

l'Administration centrale pour financer les dépenses d'investissements futurs ou pour mettre en œuvre des politiques proactives de renforcement de la compétitivité des acteurs économiques, alors que ces deux types de dépenses sont indispensables pour le développement socio-économique du pays et pour le préparer aux défis de l'avenir.

- Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code 42) constituent des dépenses fort dynamiques qui représentent une part élevée dans le total du budget des dépenses. Dans le projet de budget 2007, cette part est de 33,91% dans le budget total et de 41,78% dans les dépenses hors dotations aux fonds de réserve. Ces pourcentages sont en légère baisse par rapport au budget voté 2007 (33,72% et 41,55%), sans doute sous l'effet des mesures de désindexation de quelques prestations sociales, telles que proposées par le Comité de Coordination tripartite d'avril 2006. Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale ont quant à eux progressé de 1,6% entre 2006 et 2007 et de 5,96% entre 2007 et 2008<sup>28</sup>.

Le Gouvernement propose des transferts de revenus à la sécurité sociale d'un montant total de 2.868,156 millions EUR au projet de budget 2008, contre 2.706,836 millions EUR au budget voté 2007.

Les transferts à la sécurité sociale sont marqués par des dépassements souvent substantiels : le budget voté 2006 avait alloué des crédits de 2.603,905 millions, alors que le compte provisoire du même exercice relate des dépenses de 2.664,319 millions (dépassement de 60,414 millions ou de 2,32%) Le budget voté 2005 accordait des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale de 2.366,037 millions, alors que les transferts effectivement réalisés se chiffrent à 2.472,051 millions (dépassement de 106,014 millions ou de 4,5%). Le budget voté 2004 avait alloué des crédits de 2.208 millions EUR, alors que le compte provisoire du même exercice fait état de dépenses de 2.285,4 millions, donc 77,4 millions de plus (+3,5%). De même, le budget voté 2003 avait prévu des dépenses de 2.111,147 millions EUR, alors que le compte provisoire du même exercice renseigne que 2.170,736 millions EUR ont été dépensés, ce qui correspond à un dépassement de 59 millions EUR (+2,8%). Sur l'exercice 2002, le dépassement a été de 38 millions EUR (+1,9%)<sup>29</sup>.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution des taux de croissance des transferts de l'Administration centrale aux Administration de la sécurité sociale, ainsi que l'évolution des dépassements (en pourcentage des dépenses figurant aux budgets votés) des transferts effectifs par rapport aux transferts votés à la Chambre des Députés.

Ce graphique montre que les dépassements diminuent en 2006 après avoir progressé sans cesse depuis 2002. Un niveau record de 5,6% avait été atteint en 2001. Ceci reflète la difficulté pour les autorités d'estimer correctement les transferts de revenus aux Administrations de la Sécurité sociale au cours de l'exercice à venir. Elle résulte entre autres d'estimations peu précises quant à l'évolution des cotisants, de critères d'attribution des prestations sociales ou familiales souvent flous ou arbitraires aux non-résidents face à la complexité des règles communautaires en la matière, et du nombre croissant d'exportations de ces prestations. Elle reflète également les incertitudes entourant l'évolution de la masse salariale, qui constitue le

<sup>28</sup> Cette même progression avait encore atteint +7,78% entre 2005 et 2006, +8,18% entre 2004 et 2005, +5,3% entre 2003 et 2004, +7,5% entre 2002 et 2003, +10,28% entre 2001 et 2002, +11,53% entre 2000 et 2001, +12,57% entre 1999 et 2000.

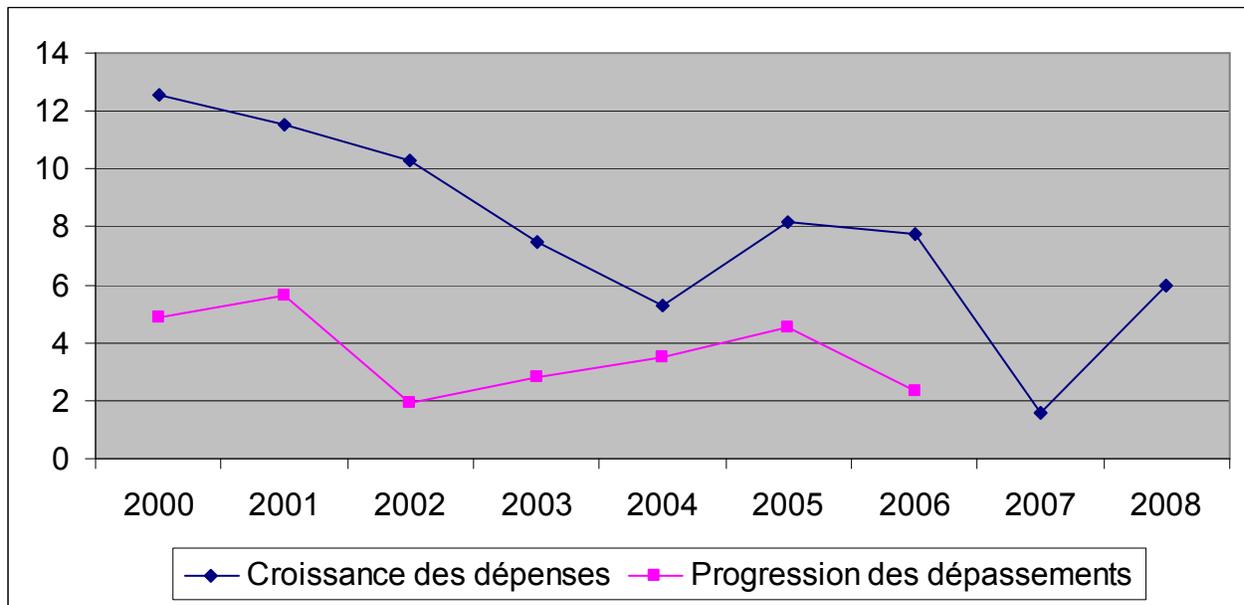
<sup>29</sup> Sur l'exercice 2001, le dépassement a été de 97,8 millions EUR ou de 5,6%. Sur l'exercice 2000, le dépassement a été de 76,1 millions EUR ou de 4,9%.

principal déterminant des transferts de l'Etat à la sécurité sociale (en particulier dans les domaines des pensions et de l'assurance maladie-maternité).

Ce graphique montre par ailleurs qu'au niveau de l'évolution des transferts à la sécurité sociale, la tendance est plutôt orientée à la baisse, même si l'année 2008 enregistre une croissance assez importante (+5,96%).

Si l'Etat entend procéder à une réduction de ses participations à travers le budget, il doit nécessairement l'accompagner d'une réforme du système de sécurité sociale, visant à réduire parallèlement et de même ampleur les dépenses et donc le coût des prestations du système. Un tel programme d'économies devra comporter un meilleur ciblage et une optimisation du coût-efficacité des mesures, et permettra ainsi un système de protection sociale plus efficient et plus équitable pour les bénéficiaires et plus rationnel et moins coûteux pour la collectivité.

**Graphique 8 : Evolution de la progression annuelle des transferts du budget de l'Etat à la Sécurité sociale et des dépassements de ces transferts par rapport aux budgets votés (en %)**



Dans ce contexte, la Chambre de Commerce réitère ses critiques quant à la décision du Gouvernement de fin 2005 – et ceci sans concertation préalable avec les partenaires sociaux - de renoncer à sa participation aux frais d'administration des caisses de pension, de l'assurance accidents et du Centre commun de la Sécurité sociale<sup>30</sup>. La Chambre de Commerce rappelle qu'elle ne peut souscrire à ce choix du Gouvernement que sous condition que les gestionnaires puissent dorénavant librement organiser l'administration des établissements concernés, dans l'intérêt d'un fonctionnement optimisé, d'une organisation efficiente et d'une réduction des frais administratifs à charge des établissements.

<sup>30</sup> L'économie de cette mesure pour le budget de l'Etat avait été estimée à 17 millions EUR par exercice budgétaire. Selon les auteurs du projet de budget 2006, l'autonomie des gestionnaires des différents établissements publics se trouverait renforcée, alors qu'ils peuvent déterminer dans le cadre de leurs budgets internes l'intégralité de leurs frais de gestion, « sous réserve d'approbation de l'autorité tutélaire ».

De manière générale, les dépenses de sécurité sociale du Luxembourg sont caractérisées par un dynamisme très élevé, résultant d'un niveau de prestations très généreux, augmenté régulièrement par de nombreux automatismes. Le système présente de nombreuses rigidités, ce qui est particulièrement dangereux dans une phase prolongée de croissance économique plus molle.

La suspension de l'indexation des prestations payées par la Caisse Nationale des Prestations Familiales décidée dans le cadre des Accords tripartite d'avril 2006, et saluée par la Chambre de Commerce dans son avis budgétaire du 15 novembre 2006, a constitué une première tentative de freiner les progressions automatiques au niveau des dépenses de sécurité sociale.

Les autres mesures proposées par les partenaires sociaux sont la prise en charge des «baby years» et du complément différentiel de l'administration centrale vers les caisses de pensions, l'abrogation de la prise en charge par l'Etat d'un tiers des dépenses d'adaptation et d'ajustement des rentes de l'assurance accident industriel, le report de l'ajustement des rentes et pensions prévu pour le 1er janvier 2007 (les rentes et pensions seront relevées de 1% à partir du 1er juillet 2007, puis 1% à partir du 1er juillet 2008), le relèvement de 1% à 1,4% du taux de la contribution dépendance à charge des assurés au 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le gel de la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance à son montant nominal inscrit au budget 2006 (les partenaires sociaux et le Gouvernement conviennent de renégocier le financement de l'assurance dépendance fin 2009).

Les économies découlant de ces mesures (ou d'une partie de ces mesures) sont évaluées à 67,9 millions EUR pour le budget de l'Administration centrale.

- Le Ministère de la Sécurité Sociale et le Ministère de la Famille et de l'Intégration sont les principaux bénéficiaires de ces transferts; en effet, 98,2% des dépenses afférentes sont transférées par ces deux ministères.

Ainsi, le Ministère de la Sécurité Sociale se propose de distribuer une enveloppe de 1.950,179 millions EUR en 2008, contre 1.811,480 millions en 2007 (+7,66%) et 1.775,155 millions EUR en 2006 (+2,05%).

Le poste le plus important est constituée de la participation des pouvoirs publics sous forme de cotisations au financement de l'assurance pension (article 18.0.42.000), doté de 1.063,066 millions EUR au projet de budget 2008, en hausse de 9,03% par rapport au budget voté 2007 et de 1,54% par rapport au compte 2006. En 2006, la participation de l'Etat au financement de l'assurance pension, telle que votée par la Chambre des Députés, était fixée à 901 millions, mais les dépenses effectives présentées au compte provisoire 2006 se montent à 921,389 millions, soit un dépassement de 21,389 millions ou de 2,26%. En 2005, les dépenses effectives avaient dépassé de 33 millions ou de 4% les dépenses votées.

Ces dépassements s'expliquent en partie par le nombre croissant de prestations d'assurance pension à exporter et par les effets dynamiques sur les dépenses des mesures décidées lors de la table ronde sur les pensions (« Rentendesch »).

La Chambre de Commerce tient à réitérer son opposition à tout nouveau renchérissement du système d'assurance pension luxembourgeois (cf. révision du facteur d'ajustement par la voie législative, ...). Il conviendrait au contraire de moduler certaines automaticités qui affectent à la hausse l'évolution des dépenses de pension, par exemple l'adaptation tous les deux ans des

prestations du régime général à l'évolution des salaires réels. Cette modulation pourrait s'effectuer uniquement au-delà d'un certain seuil de revenus.

Compte tenu du taux de remplacement très élevé du système général d'assurance pension au Luxembourg, de l'écart important entre le niveau des promesses de pension (dépenses futures actualisées) et le niveau des recettes, de l'introduction de nouvelles dispositions renchérissant le système (cf. table ronde sur les pensions) et de l'évolution démographique qui joue en défaveur du système de répartition, le régime général de l'assurance pension n'est pas financièrement viable à long terme. La Chambre de Commerce renvoie dans ce contexte aux prévisions issues de la 9<sup>ème</sup> actualisation du Programme de stabilité telles que présentées à la fin du 3<sup>ème</sup> chapitre de ce présent avis.

- La Chambre de Commerce rappelle sa revendication aux autorités d'encourager davantage et de manière proactive les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> piliers (pension complémentaire et prévoyance vieillesse privée). Les mesures fiscales introduites sont un pas dans la bonne direction, mais ne suffisent pas.

Quant aux régimes complémentaires de pension, la Chambre de Commerce entend à nouveau vivement critiquer l'introduction, à travers l'article 52 de loi du 23 décembre 2005 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006, d'une taxe rémunératoire en matière de régimes complémentaires de pension, visant à couvrir les frais de personnel et de fonctionnement de l'autorité compétente en matière de régimes complémentaires de pension, et perçue auprès des entreprises ou groupes d'entreprises disposant d'un régime de pension complémentaire, ainsi qu'auprès des gestionnaires agréés.

La Chambre de Commerce rappelle qu'une telle mesure est tout aussi inacceptable que superflue, l'activité de contrôle appelée à être financée étant d'ores et déjà effectuée par les assureurs. De plus, la charge financière supplémentaire pour les entreprises a l'effet contraire de l'objectif recherché consistant à promouvoir le 2<sup>ème</sup> pilier. En outre, l'ampleur du contrôle tel que préconisé par l'IGSS est surfaite alors qu'elle constitue un double emploi par rapport aux travaux des gestionnaires pourtant agréés au titre notamment de leurs compétences et honorabilité professionnelles. L'ampleur du contrôle représente une charge non négligeable pour les entreprises qui devront supporter en définitive les conséquences financières de cette lourdeur administrative. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce demande à l'IGSS de limiter son contrôle « à l'utile et au nécessaire », en application du principe de proportionnalité bien établi en matière de réduction des charges administratives.

Un autre transfert de la section 18.0 – « Assurance pension contributive » concerne la participation de l'Etat aux cotisations dues au titre du congé parental (article 18.0.42.001) qui augmente de 8,565 millions EUR au budget voté 2007 à 8,862 millions au projet de budget 2008 (+3,47%). Cette participation s'élevait à 8,184 millions au titre de l'exercice 2006. La progression entre 2006 et 2008 a ainsi atteint 8,29%.

- Une autre catégorie importante des dépenses à charge du Ministère de la Sécurité sociale se trouve sous la section 17.5 "Assurance maladie – maternité- dépendance – Union des caisses de maladie". Les revenus transférés atteignent 872.858 millions au projet de budget 2008 contre 822,837 millions au budget voté 2007 (+6,08%), et 797,901 millions EUR au compte provisoire 2006 (+9,39%).

Parmi les articles 17.5.42.000 à 17.5.42.008, trois font état de dépenses très élevées. Le premier est l'article 17.5.42.003 (Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie:

cotisations pour prestations en nature) dont les dépenses s'élèvent à 580,9 millions, soit en progression de 7,57% par rapport à 2007 (540 millions) et de 13,97% par rapport à 2006 (509,67 millions). Ces augmentations s'expliquent notamment par la hausse de la masse cotisable. Les dépassements de ces crédits sont régulièrement très prononcés.

Des dépassements de crédits ont à nouveau caractérisé ce poste de dépense en 2006 (9,270 millions), même s'ils sont nettement moins prononcés qu'en 2005 (42 millions).

Le second est l'article 17.5.42.007 (Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance) dont les dépenses sont maintenues à leur niveau de 2007 (140 millions), soit une diminution de 9,705 millions (ou -6,48%) par rapport à 2006.

A ce niveau, la Chambre de Commerce rappelle que l'Accord tripartite d'avril 2006 a instauré un relèvement de 1% à 1,4% du taux de la contribution dépendance à charge des assurés au 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le gel de la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance à son montant nominal inscrit au budget 2006. Les partenaires sociaux et le Gouvernement ont convenu de renégocier le financement de l'assurance dépendance fin 2009.

Le troisième est le 17.5.42.000, doté de 93,321 millions contre 88 millions en 2007 et 83,380 millions en 2006. La progression des dépenses est par conséquent de 6,05% par rapport à 2007 et de 11,92% par rapport à 2006.

La forte progression au cours des derniers exercices des dépenses au titre de l'assurance maladie s'explique notamment par le fait que la loi budgétaire du 24 décembre 1999 a porté la participation de l'Etat aux cotisations à l'assurance maladie à 37% des cotisations dues au titre des soins de santé et à 10% des cotisations dues au titre des indemnités pécuniaires.

Tout comme en matière d'assurance pension, la participation de l'Etat aux soins de santé dépend essentiellement de la progression de la masse des revenus cotisables. Même si les dernières années ont été marquées par une situation conjoncturelle favorable, synonyme de hausse de la masse cotisable, le financement de l'assurance maladie posera pour les exercices subséquents, d'importants problèmes à l'UCM et aux partenaires sociaux, responsables de l'équilibre budgétaire. Les problèmes de financement sont davantage marqués en période de ralentissement économique et de moindre croissance de l'emploi, mais revêtent en effet surtout de graves déficiences structurelles.

La Chambre de Commerce renvoie dans ce contexte aux propositions constructives présentées régulièrement par les employeurs, regroupés au sein l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL), en faveur d'une situation budgétaire équilibrée et d'un système d'assurance maladie-maternité performant, efficient et financièrement soutenable à long terme.

- Les transferts de revenus aux Administrations de Sécurité sociale, regroupés au sein du Ministère de la Famille et de l'Intégration, sont portés à un montant de 866,478 millions au projet de budget 2008 contre 845,777 millions au budget voté 2007, et 841,454 millions au compte provisoire, soit une augmentation de 2,45% par rapport à 2007 et de 2,97% par rapport à 2006. Ces hausses sont bien plus contenues qu'au cours des exercices antérieurs (+4,96% entre 2004 et 2005, +8,99% entre 2005 et 2006).

Pour l'exercice 2008, les dépenses les plus importantes sont les participations de l'Etat au financement des allocations familiales, les prises en charge d'allocations par l'Etat ou les

versements par l'Etat de cotisations dues pour le financement des allocations familiales. D'autres dépenses à ce titre concernent les allocations de naissance, postnatales, de maternité, de rentrée scolaire et d'éducation, ainsi que du congé parental.

Le poste le plus volumineux concerne dès à présent l'article 12.5.42.000 relatif à la contribution de l'Etat au financement des allocations familiales, qui est doté de 240,78 millions au projet de budget 2008, contre 220,203 millions en 2007 et 207,211 millions en 2006 (+9,34% par rapport à 2007 et +16,2% par rapport à 2006). Tout comme cela était déjà le cas en 2007, cette dotation se situe à nouveau à un niveau bien supérieur à celle de l'article 12.5.42.007 couvrant la participation de l'Etat au financement des allocations familiales au titre de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales. Après une diminution de 228,183 millions en 2006 à 210,862 millions en 2007, les crédits de ce poste s'élèveront à 189,566 millions en 2008, soit -10,1% par rapport à l'exercice précédent.

L'article 12.5.42.006 (Versement par l'Etat des cotisations dues pour le financement des allocations familiales au titre de l'article 12 de la loi du 17.6.1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises) enregistre lui aussi une forte progression de ses dotations entre 2006 et 2007 (+5,2%) et entre 2007 et 2008 (+10,33%) pour atteindre 181,664 millions en 2008.

La prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental (article 12.5.42.008) s'élève à 48,876 millions en 2008 contre 42,832 millions en 2007 (+14,11%) et 42,255 millions en 2006 (+15,67%).

A ce sujet, la Chambre de Commerce estime que l'instrument du congé parental comporte, sous sa forme actuelle, un coût économique exagéré en comparaison avec les systèmes appliqués dans les autres Etats membres. Une réduction du bénéfice de l'instrument, tant en termes financiers qu'en termes de durée, jusqu'à concurrence de la limite prévue par la directive européenne afférente permettrait une économie considérable pour le budget de l'Etat, tout en allégeant les charges organisationnelles afférentes au système pour les entreprises.

Cette revendication est d'autant plus justifiée qu'une étude du consultant KPMG a montré que les effets positifs attendus sur le marché du travail par l'outil du congé parental sont quasiment nuls.

L'article 12.4.42.010 de la section 12.4 « Fonds national de solidarité » dont les crédits sont à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 28 juin 2002 portant introduction d'un forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés perçoit une allocation d'un montant quasi inchangée par rapport à 2007 (73,95 millions contre 73,441 millions). En 2006 le crédit était de 74,736 millions.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce voudrait rappeler son opposition à l'introduction du forfait d'éducation<sup>31</sup>, qui est une mesure renchérissant de façon démesurée le système de protection sociale et qui n'est pas assez ciblée sur les besoins réels des bénéficiaires.

---

<sup>31</sup> Cf. avis commun du 4 mars 2002 de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers sur le projet de loi adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension ; portant création d'un forfait d'éducation ; modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

Compte tenu de la situation dégradée des finances publiques et des progressions énormes de quelques postes dans le domaine de la sécurité sociale, dont plusieurs mesures se caractérisent par leur inefficacité tant d'un point de vue économique que sociale, la Chambre de Commerce estime que le Gouvernement devra ouvrir un vaste chantier de réformes, au-delà de la suspension de l'indexation de quelques prestations sociales, telle que prévue dans l'accord tripartite.

Parmi de telles réformes structurelles, la Chambre de Commerce reformule sa proposition d'abolir les dispositions de la loi du 28 juin 2002 précitée.

### **3.2.2.3. Les dépenses d'investissement public**

- En vue de la création de richesses et du développement économique, éléments indispensables au progrès social et à l'augmentation du bien-être social, les entreprises doivent recourir à des procédés et des outils de production modernes, performants et innovants, leur permettant de suivre le progrès technologique et d'augmenter sans cesse la productivité des facteurs de production, afin de pouvoir faire face à la concurrence croissante à l'échelle mondiale. Pour réussir ce défi, les entreprises doivent investir sans cesse dans leurs facteurs de production et dans leurs outils et procédés de production.

De même, l'Etat doit veiller à offrir aux entreprises et aux administrés-citoyens des infrastructures publiques adaptées, modernes et de qualité, répondant à leurs besoins, sous le respect de ses capacités de financement à moyen terme. Même si les autorités gouvernementales ont été, dans le passé, dans la situation confortable de pouvoir maintenir les investissements publics à un niveau élevé (en montants absolus et en pourcentage du PIB), il est à noter que les besoins de la société luxembourgeoise en infrastructures restent colossaux, aussi à l'heure actuelle qu'à terme, notamment au vu des projections démographiques à long terme. Les autorités gouvernementales sont conscientes du nombre important de projets d'investissements à réaliser à l'avenir, comme en témoigne le programme pluriannuel des dépenses en capital 2007-2011. Rien que pour le Fonds des routes, les dépenses en capital s'élèvent à 784,651 millions entre 2007 et 2011. Sur cette période, les dépenses d'investissement projetées du Fonds des rails (hors maintenance) s'élèvent à 1.659,178 millions EUR. Le Fonds d'investissements publics scolaires propose des dépenses de 379,24 millions, alors que 410,385 millions sont prévus par le Fonds d'investissements publics administratifs. Finalement le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux évalue ses dépenses d'investissements entre 2007 et 2011 à quelque 101,862 millions EUR. Ces chiffres ne tiennent pas compte des dépenses ultérieures nécessaires pour achever des projets d'investissements commencés au cours de cette période.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce salue la décision du Gouvernement, annoncée en 2005, de recourir au modèle du « public private partnership » pour réaliser quelques projets d'infrastructure publique, en l'occurrence le « Lycée technique pour professions éducatives et sociales » et le « Neie Lycée ». Il est toutefois indispensable aux yeux de la Chambre de Commerce que ces projets aient des retombées sur l'économie luxembourgeoise. Une condition sine qua non à cela est que les critères figurant dans les appels d'offre permettent aux entreprises nationales de concourir et d'avoir leurs chances d'être retenues.

En effet tant le secteur privé que le budget de l'Etat doivent bénéficier au maximum des retombées financières et autres de cette forme de coopération.

Pour une description détaillée des PPP, la Chambre de Commerce renvoie à son avis budgétaire du 15 novembre 2005.

- Compte tenu de la situation budgétaire de l'Administration centrale et face aux besoins considérables de modernisation et d'extension des infrastructures publiques, la Chambre de Commerce demande aux autorités de maintenir à un niveau élevé les dépenses d'investissements publics, tout en fixant les priorités appropriées<sup>32</sup> dans l'intérêt du développement socio-économique, en exécutant de manière exacte et dans les délais fixés les projets votés, en prenant en compte dès la planification les coûts d'exploitation et d'entretien. La création en 2007 du Fonds d'entretien et de rénovation va ainsi dans le bon sens.

Quant aux projets prioritaires, la Chambre de Commerce continue à plaider pour un niveau élevé des dépenses d'investissement dans des infrastructures nécessaires pour améliorer la compétitivité du pays (cf. dans les domaines des connexions à l'étranger, des communications, des transports, de l'approvisionnement énergétique, de la recherche et de l'innovation, de la création d'entreprise, des écoles, de la sécurité des citoyens, ...) et pour subvenir aux besoins socio-économiques du pays (cf. logement, crèches, gérontologie, hôpitaux, ...). Le territoire du pays étant suffisamment doté d'infrastructures sportives et de centres culturels, de tels projets ne doivent pas figurer sur la liste des priorités sauf lorsqu'ils permettent de réaliser des synergies importantes entre plusieurs utilisateurs ou opérateurs. De nombreux projets sont reportés d'une ou de plusieurs années lors de l'établissement des budgets annuels. Cet étalement de projets a comme conséquence positive que les dépenses budgétaires afférentes et le déficit du solde de l'Administration centrale ont pu être limités dans le passé. Toutefois, lorsque des projets prioritaires sont touchés, cela peut avoir des conséquences négatives en termes de fonctionnement de l'économie, de maintien de la compétitivité des entreprises ou d'exécution des missions de l'Etat pour le compte de ses administrés.

- Par ailleurs, la comparaison entre le programme d'investissement voté et le programme réalisé mène à des divergences importantes et très fluctuantes d'une année à l'autre. Elles s'expliquent en grande partie par des défaillances au niveau de la planification de projets, par le système d'autorisation trop lourd et rigide ou, plus récemment, par une politique volontariste de décalage dans le temps de projets d'infrastructure pour limiter ex post le déficit public.

Ces divergences font que le niveau réel d'investissements publics par rapport au PIB n'est pas aussi élevé que le Gouvernement le veut faire croire.

De même, les divergences entre les projections et la réalité témoignent qu'il est difficile pour les autorités d'exécuter les projets d'infrastructure dans les délais ou dans les limites des montants autorisés par la Chambre des Députés. Ceci se répercute inévitablement sur les coûts définitifs des projets et sur les postes budgétaires afférents, qui subissent des dépassements importants.

---

<sup>32</sup> Quant aux infrastructures prioritaires, il faut désormais veiller avec la plus grande circonspection à prévoir des projets plus modestes, réussissant à un examen coût-avantage pertinent et dont les coûts de réalisation, d'exploitation et d'entretien restent dans des limites raisonnables. Le non respect de ces critères mène à des situations, comme celles connues avec des projets comme la Route du Nord, où des erreurs stratégiques (par exemple le choix du tracé souterrain) ont conduit à des dépassements budgétaires exorbitants et à un coût final de l'infrastructure, qui paraît irresponsable dans le contexte budgétaire actuel. La Chambre de Commerce rappelle dans ce contexte l'initiative annoncée au début de la législature en cours par le nouveau Gouvernement d'avoir recours désormais à des « project managers » pour assurer un meilleur suivi de l'exécution des grands projets d'investissement.

Cela étant, la Chambre de Commerce plaide à nouveau pour que les autorités compétentes analysent les raisons de ces difficultés, modifient et simplifient les procédures d'autorisation (qui gênent également de façon notable les investisseurs privés), établissent et communiquent des plans d'exécution transparents et réalistes des travaux et retiennent une liste de priorités en fonction de l'opportunité des projets en considérant l'intérêt économique général, si nécessaire, au détriment d'intérêts particuliers.

La Chambre de Commerce réitère également sa demande aux autorités de procéder à l'avenir à des estimations plus précises relatives aux dépenses d'investissements publics, afin d'éviter des divergences trop importantes ex post entre le budget voté et le compte provisoire. A défaut, les données contenues dans le document budgétaire ne reflètent pas une image fidèle de la politique d'investissement public de l'Etat et le rapport entre les dépenses d'investissements publics et le PIB s'en trouve gonflé.

- La Chambre de Commerce se félicite de ce que les autorités ont publié le programme pluriannuel des dépenses en capital 2007-2011 en même temps que le projet de budget, ce qui a permis à la Chambre de Commerce d'examiner les projets d'investissement proposés au cours des prochains exercices budgétaires. Par ailleurs, elle réitère sa demande en faveur d'une reprise dans le programme des informations concernant l'évolution, le financement, les délais, les dépassements, etc. des projets en cours ou achevés.

Ces renseignements sont indispensables pour pouvoir apprécier l'efficacité de la politique d'investissement public. En particulier, ils pourraient fournir une explication aux divergences importantes existant entre les budgets votés et les comptes provisoires.

La Chambre de Commerce entend par ailleurs féliciter le Gouvernement pour la publication de la 9<sup>ème</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance dès la fin du mois d'octobre et non fin novembre comme cela était le cas au cours des exercices antérieurs. Cela permet aux instances représentatives d'analyser le projet de budget en ayant à la disposition les derniers chiffres relatifs à l'état des finances publiques et non ceux datant d'une année.

- En conclusion de ce chapitre, la Chambre de Commerce note que les données relatives aux dépenses de l'Administration centrale entre 2007 et 2008 montrent que les dépenses totales progressent de 5,3%, un taux de croissance supérieur à celui des dépenses en capital (+4,7%). Les dépenses de rémunérations des fonctionnaires progressent quant à elles à un rythme supérieur à celui des dépenses totales (+6,72%).

Cela étant, la Chambre de Commerce plaide pour des amendements au projet de budget 2008 de nature à diminuer les dépenses courantes et de consommation de manière à limiter le creusement du déficit de l'Administration centrale et de se rapprocher à un objectif à moyen terme d'un solde structurel de l'Administration publique de 1,5%.

### **3.3. Les propositions d'amendements au projet de budget 2008**

Dans ce chapitre, la Chambre de Commerce propose quelques amendements au projet de budget 2008 visant à réaliser davantage d'économies, à l'instar des mesures proposées dans le contexte de son avis de l'année passée. Elle regrette que les propositions énoncées dans son avis du 15 novembre 2006 n'aient pas été retenues, à part celle relative au report de l'acquisition de véhicules de reconnaissance pour une valeur de 45 millions EUR (cf. Fonds d'équipement militaire).

L'analyse de l'évolution du solde des Administrations publiques (cf. Quatrième Partie du présent avis) montrera que la conjoncture favorable a mené à un rééquilibrage des finances publiques dès 2008, mais que la situation financière de l'Etat restera fragile, tant du côté des recettes que du côté des dépenses. Aussi la Chambre de Commerce réitère-t-elle sa recommandation au Gouvernement d'atteindre un objectif à moyen terme au niveau du solde des Administrations publiques de l'ordre de +1,5% par rapport au PIB (qui est estimé à 40.286 millions EUR en 2008, en valeur, selon la page 19 du projet de budget). Pour atteindre cet objectif dès 2008, le solde structurel devrait être excédentaire de 600 millions EUR, ce qui équivaut à un écart de l'ordre de 300 millions par rapport au solde structurel prévu pour 2008 dans la 9<sup>ème</sup> actualisation du Programme de stabilité (soit un surplus structurel des Administrations publiques égal à 0,7% du PIB).

Sans les mesures fiscales au bénéfice des personnes physiques, cet excédent de 1,5% du PIB, correspondant à l'objectif à moyen terme souhaité par la Chambre de Commerce, aurait déjà pu être atteint dès 2008.

Afin de se rapprocher autant que possible de cet excédent de quelque 600 millions EUR en 2008, la Chambre de Commerce propose plusieurs pistes et quelques mesures concrètes qui pourraient permettre d'apurer l'écart de 300 millions entre le surplus structurel attendu pour 2008 et le surplus souhaitable à moyen terme, qui vise à tenir compte de la fragilité de l'équilibre actuel, de la vulnérabilité de nombreuses catégories de recettes fiscales, des nombreux engagements financiers restant à couvrir au niveau du budget courant (système de sécurité sociale, réduction nécessaire de la taxation des entreprises) et au niveau du budget en capital (dépenses d'investissement public). Les mesures proposées ci-dessous pourront conduire directement à des économies de quelque 200 millions EUR. A moyen terme, des économies supplémentaires pourront être réalisées en rendant une large panoplie de transferts plus ciblés et notamment en introduisant une sélectivité accrue au niveau des prestations de sécurité sociale ou d'autres allocations à vocation sociale (famille, logement, etc.) qui se distinguent actuellement par leur coût élevé pour la collectivité, sans apporter de réponse efficace aux problèmes sociaux qu'elles sont appelées à endiguer.

Le choix des postes de crédits pour cet inventaire non exhaustif est justifié du fait qu'il s'agit de dépenses économiques non prioritaires, de dépenses qui sont caractérisées par des hausses importantes au cours d'exercices précédents, de dépenses qui sont partiellement ou totalement en contradiction avec la Stratégie de Lisbonne ou de dépenses dont l'utilité ou l'opportunité sont discutables dans un contexte budgétaire plus difficile. Les économies supplémentaires à réaliser dès 2008 devront servir à assainir durablement les finances publiques, à reconstituer les réserves des fonds spéciaux, à créer la marge de manœuvre pour des mesures fiscales ciblées visant à consolider la compétitivité de l'économie et à permettre la mise en œuvre des projets d'investissements prioritaires.

Le tableau ci-dessous présente des amendements au niveau de plusieurs articles budgétaires et des propositions de réduction des crédits proposés par les auteurs du projet de budget 2008, dont les plus importantes mesures sont commentées ci-dessous.

- Les crédits affectés aux contributions du Luxembourg aux missions de prévention et de gestion de crise (article 01.5.35.035) devraient augmenter de 2,5 millions au budget voté 2007 à 10 millions dans le projet de budget 2008. Cette augmentation considérable de ce crédit non limitatif et sans distinction d'exercice n'est pas autrement expliquée dans l'exposé des motifs. Le budget voté 2006 s'est élevé à 500.000 EUR, alors que le compte 2006 fait état de

dépenses de 469.268 EUR, de sorte que la hausse des crédits afférents à 2,5 millions en 2007 et le statu quo des crédits en 2008 paraissent suffisants.

- Les prestations dans l'intérêt de l'entreposage et de la maintenance de matériel (article 01.6.12.304) ont été marquées ces trois derniers exercices par une augmentation substantielle de crédits afférents. Le budget voté 2006 avait porté sur des dépenses de 841.500 EUR, alors que ces crédits ont été dépassés de 100%. En conséquence, ces crédits ont été adaptés à 3,83 millions EUR au titre de l'exercice 2007. S'agissant d'un crédit non limitatif, il semble approprié de laisser ce montant inchangé en 2008.

- Les conventions avec des associations dans le domaine de l'animation socio-culturelle (article 02.0.33.000) ont prévu des hausses relativement substantielles au cours des dernières années. Le compte provisoire 2006 indique cependant un écart de 170.000 EUR par rapport au budget voté 2006, de sorte qu'une hausse des crédits à 4,225 millions en 2007 et à 5,194 millions en 2008 ne paraît guère justifiée. La Chambre de Commerce propose de maintenir les crédits à 4,225 millions.

- La dotation à l'établissement public « Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine Charlotte » (article 02.0.41.012, crédit non limitatif) a été augmentée de 13% entre 2006 et 2007. Une nouvelle hausse pourrait être limitée à 1,3% portant les crédits pour 2008 à 8 millions EUR. Ceci constituerait toujours une hausse de 45% de crédits alloués par rapport à 2005.

- Il est proposé de ramener les crédits de 355,3 millions EUR relatifs aux achats de biens non durables et de services, inscrits au projet de budget 2008, par un montant de 345 millions d'euros. L'économie corrélative se monte à 10,3 millions d'euros. La réduction proposée du code 12 se fonde sur deux arguments. En premier lieu, les achats de biens et services constituent des dépenses aisément compressibles, bien davantage par exemple que les rémunérations des agents de l'Etat. En second lieu, le code 12 enregistrerait toujours une légère progression par rapport au montant correspondant figurant au compte 2006 (soit un peu plus de 343 millions d'euros).

- En ce qui concerne le forfait d'éducation, la dotation du fonds national de solidarité destiné à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 11 juin 2002 portant introduction d'un forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés (cf. article 12.4.42.010) s'élève à 73,95 millions pour l'exercice 2008, comparables à celle de l'année dernière. Ce forfait d'éducation ne répond ni à une demande, ni à un besoin réel de la part des bénéficiaires, mais constitue une tare énorme pour le budget étatique, incompatible avec une politique budgétaire qui s'inscrit dans la poursuite des objectifs de Lisbonne. Force est de constater que son abolition s'impose dans le cadre d'une politique budgétaire en ligne avec les susdits principes.

- La Chambre de Commerce plaide pour une limitation du bénéfice du congé parental aux niveaux prévus par la directive européenne. Entre 2007 et 2008, les auteurs du projet de budget 2008 proposent d'augmenter les crédits afférents de 14%. Or, le régime luxembourgeois est actuellement plus généreux que ce que n'exige la réglementation communautaire. De manière générale, la Chambre de Commerce rappelle sa recommandation au Gouvernement de transposer toutes les directives et rien que les directives. Dans le domaine particulier du congé parental, il faut veiller à ce que la générosité du système luxembourgeois n'entraîne ni de coût excessif, ni d'incohérences avec d'autres objectifs politiques visés.

La Chambre de Commerce rappelle que l'instrument du congé parental comporte, sous sa forme actuelle, un coût économique exagéré en comparaison avec les systèmes appliqués dans les autres Etats membres. Une réduction du bénéfice de l'instrument, tant en terme financier qu'en terme de durée, jusqu'à concurrence de la limite prévue par la directive européenne afférente, permettrait une économie considérable pour le budget de l'Etat, tout en allégeant les charges organisationnelles afférentes au système pour les entreprises. Cette revendication est d'autant plus justifiée qu'une étude du consultant KPMG avait montré que les effets positifs attendus sur le marché du travail par l'outil du congé parental sont quasiment nuls.

La Chambre de Commerce propose de réduire progressivement l'allocation actuelle au niveau prévu par la directive et propose de réduire les crédits afférents (article 12.5.42.008) d'un quart sur l'exercice 2008, ce qui engendrera une économie de 12,219 millions EUR à ce titre.

- Dans la même logique, l'allocation d'éducation est à abolir du fait que cet instrument est contraire à la politique gouvernementale sous-jacente à la Stratégie de Lisbonne et qui consiste à soutenir et à promouvoir davantage la participation des femmes au marché du travail, pour augmenter le taux d'emploi féminin. En effet, cette allocation, dont le montant (alloué sur 22 mois) correspond actuellement au montant total (alloué sur 6 mois) du congé parental incite les femmes à rester écartées du marché de l'emploi.

Pour mettre en œuvre cette mesure, il faut en parallèle multiplier les structures d'accueil et de garde d'enfants, afin de réduire les prix afférents à charge des ménages. La Chambre de Commerce salue dans ce contexte les mesures prévues lors de l'exercice budgétaire 2007 et projetées pour l'exercice 2008. Les économies afférentes pour le projet de budget 2008 de l'abolition de l'allocation d'éducation seraient de 71,3 millions EUR (cf. art. 12.5.42.005).

- Les crédits alloués en faveur du Fonds pour l'Emploi ont fortement augmenté au cours des derniers exercices sous l'effet notamment de la hausse prononcée du chômage structurel au Luxembourg. Les dépenses relatives au soutien aux initiatives sociales en faveur de l'emploi sont caractérisées par une hausse régulière et très soutenue. De plus en plus, ces initiatives subventionnées par l'Etat font de la concurrence déloyale par rapport au secteur privé. Par ailleurs, les structures concernées ne sont pas toujours très transparentes quant aux modalités financières et organisationnelles.

La Chambre de Commerce estime que le financement public doit se concentrer prioritairement aux efforts de réinsertion des demandeurs d'emploi sur le marché de travail primaire. Sans vouloir mettre en question ses initiatives, elle estime cependant que les crédits alloués en faveur du « Forum pour l'emploi », de « Proactif » et d' « Objectif Plein Emploi », en forte augmentation depuis des années, devraient être gelés à leur niveau inscrit au compte provisoire 2006. Il en est de même pour les autres initiatives devraient également être analysées de plus près quant à leur coût-efficacité pour les demandeurs d'emploi et quant à leur potentiel de créer des distorsions de concurrence par rapport au secteur privé.

L'économie pour l'exercice 2008 serait de 8,49 millions EUR.

- Le projet de budget 2008 prévoit une alimentation du fonds d'équipement militaire d'un montant de 34,65 millions EUR. Ces crédits visent notamment à doter l'armée luxembourgeoise de véhicules de reconnaissance pour un montant de 45 millions EUR en application du 2<sup>ème</sup> plan d'équipement militaire et à participer au financement à long terme d'un avion A400M (crédit proposé pour 2008 : 4 mio EUR).

Dans un souci d'économies budgétaires, la Chambre de Commerce propose de reporter une partie de l'acquisition de nouveaux équipements de reconnaissance à une date ultérieure. Ainsi, elle propose de limiter l'achat de nouveau véhicules de reconnaissance à 25 millions EUR en 2008 et de répartir les 20 millions restant sur les exercices 2010 et 2011 (alors que pour l'exercice 2009, 45 millions EUR sont déjà prévus à ce titre). Cet étalement des dépenses sur plusieurs exercices ne devrait pas poser un préjudice aux objectifs fixés dans le 2<sup>e</sup> plan d'équipement militaire et semble donc justifié, sauf si le fait d'acquérir ces véhicules en grande quantité permet de dégager des économies par unité achetée. Quant à l'avion militaire, la Chambre de Commerce propose de limiter le crédit 2008 à 2 mio EUR et de répartir les 2 mio restant sur les exercices 2009 et 2010. L'économie pour l'exercice 2008 serait de 22 millions EUR.

Au total, ces mesures pourraient engendrer des économies au titre de l'exercice budgétaire 2008 de 197,5 millions EUR. Une grande partie de ces économies se répercuterait positivement sur les budgets suivants.

Les mesures proposées pourront conduire directement à des économies de quelque 200 millions EUR. A moyen terme, des économies supplémentaires pourront être réalisées en rendant une large panoplie de transferts plus ciblés et notamment en introduisant une sélectivité accrue au niveau des prestations de sécurité sociale ou d'autres allocations à vocation sociale (famille, logement, etc.) qui se distinguent actuellement par leur coût élevé pour la collectivité, sans apporter de réponse efficace aux problèmes sociaux qu'elles sont appelées à endiguer.

Au-delà de ces mesures directes, la Chambre de Commerce propose au Gouvernement de réaliser des économies à plus long terme par les modifications suivantes :

- une redéfinition des salaires de départ pour les nouveaux collaborateurs engagés dès l'exercice 2010 pour le remplacement ou le renforcement du personnel des administrations publiques. Cette redéfinition devrait comporter en outre l'introduction d'une valorisation partielle selon le mérite, engendrant par là une reconnaissance pour les collaborateurs les plus motivés et dévoués. L'introduction d'un tel système pourrait s'appliquer dans une première étape à une partie seulement de la rémunération totale annuelle (par exemple au niveau du 13<sup>e</sup> mois).
- l'introduction progressive du mérite dans la composition de la rémunération de tout le personnel des administrations publiques. A moyen terme et à long terme, le Gouvernement devrait utiliser une progression raisonnable de la masse salariale de la fonction publique pour rémunérer au mieux les efforts et la motivation de ses collaborateurs. Une formule mixte qui maintiendrait les automatismes dues à l'ancienneté à un niveau faible et introduirait une part substantielle de l'augmentation de salaire au mérite de chacun, à côté d'une part limitée de progression linéaire, offrirait à la fois des gains de productivité pour le secteur public, des progressions de crédits affectés à la rémunération des fonctionnaires plus en ligne avec des finances publiques soutenables à long terme, des évolutions salariales qui convergeraient davantage avec celles du secteur privé et d'attrayantes perspectives d'évolution pour les fonctionnaires les plus méritants.

L'accord salarial du 5 juillet 2007 dans la fonction publique a modifié la loi du 22 décembre 2006 concernant le budget de l'Etat 2007 en y ajoutant des dépenses supplémentaires de 17,365 millions EUR. Par ailleurs, cet accord affecte de manière similaire le projet de budget 2008, puisqu'il s'étend également sur l'exercice 2008.

La fonction publique joue un rôle clé dans le fonctionnement de la société et de l'économie luxembourgeoise. Afin de continuer à remplir de manière efficace ses missions, le secteur public doit continuer à attirer des collaborateurs de qualité et hautement motivés. Il doit donc payer des rémunérations compétitives sur le marché du travail luxembourgeois et de la Grande Région, sans pour autant faire concurrence en la matière aux salaires pouvant être payés dans le secteur privé. Comme tout autre secteur économique, la performance et le rendement du secteur public dépendent avant tout de l'engagement personnel, des compétences et de la motivation de ses employés. Il est donc important de privilégier une rémunération et une progression de carrière liée aux compétences et à l'engagement de chacun, plutôt que des augmentations dues à des automatismes et à l'ancienneté. Pour cette raison, un enjeu majeur de la réforme de la fonction publique consistera à trouver un mécanisme qui permette d'utiliser une partie des augmentations de traitements en fonction de leur engagement et de leurs efforts personnels<sup>33</sup>.

Enfin, d'autres économies non reprises dans ce montant de 200 millions EUR sont possibles et souhaitables lors des exercices budgétaires ultérieurs. Par exemple, les pensions du régime général sont en principe adaptées à l'évolution des salaires réels toutes les années impaires. Une adaptation partielle en 2009, c'est-à-dire réduite à raison de 1% (par exemple 2% d'augmentation des pensions au lieu de 3%), réduirait le montant des pensions à concurrence de 27 millions d'euros. L'Etat pourrait adapter en conséquence le montant de ses transferts au régime de pension (ce qui exigerait cependant une modification de la clef de répartition des cotisations : 24% des rémunérations actuellement, dont 8% pour les employeurs, 8% pour les employés et 8% pour l'Etat). Il s'agit-là d'une piste encore préliminaire, dont la portée exacte doit faire l'objet d'une évaluation. Mais l'examen de telles pistes est important en vue de freiner davantage l'évolution des dépenses courantes de l'Etat, afin de créer la marge de manœuvre pour des mesures structurelles et des politiques d'avenir, afin de préparer notre pays au défi d'avenir.

---

<sup>33</sup> Dans ce contexte, la Chambre de Commerce réitère également ses recommandations formulées dans son avis du 15 novembre 2006 sur le projet de budget 2007.

**Tableau 14 : Inventaire de propositions d'amendements au projet de budget 2008**

N° Article	Libellé	Projet de budget 2008	Amendements budgétaires	Economies
01.5.35.035	Contributions du Luxembourg aux missions de prévention et de gestion de crise. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	10 000 000	2 500 000	7 500 000
01.6.12.304	Prestations dans l'intérêt de l'entreposage et de la maintenance de matériel. (Crédit non limitatif)	4 134 160	3 830 000	304 000
02.0.33.000	Animation socio-culturelle : conventions avec des associations	5 194 000	4 225 000	969 000
02.0.41.012	Dotation à l'établissement public « Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine Charlotte ». (Crédit non limitatif)	8 216 000	8 000 000	216 000
Code 12	Blocage de l'ensemble de cette classe de crédits au niveau de 345 millions d'euros	355 341 805	345 000 000	10 341 805
12.4.42.010	Dotation du fonds national de solidarité destinée à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 11 juin 2002 portant introduction d'un forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	73 950 000	0	73 950 000
12.5.42.005	Prise en charge par l'Etat de l'allocation d'éducation. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	71 302 000	0	71 302 000
12.5.42.008	Prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	48 876 000	36 657 000	12 219 000
	Dépenses afférentes aux initiatives sociales en faveur de l'emploi : 1. Forum pour l'emploi ; 2. Proactif ; 3. Objectif Plein Emploi ; 4. Défi-Job asbl. ; 5. Eng nei Schaff asbl. ; 6. ICOPA-RTPH ; 7. COLABOR ; 8. Actions locales communes	37 098 000	28 606 000	8 492 000
	Dépenses du fonds d'équipement militaire : Avion A400M et Véhicules de reconnaissance (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	49 000 000	27 000 000	22 000 000
		663 111 965	455 818 000	207 293 965

## QUATRIEME PARTIE: LA SITUATION FINANCIERE DE L'ETAT

- La Quatrième Partie du présent avis est consacrée à l'étude de la situation financière de l'Etat. La Chambre de Commerce y mènera de nombreuses analyses détaillées, visant à évaluer si la politique budgétaire telle que proposée par les auteurs du projet de loi budgétaire est financièrement soutenable à moyen et à long terme.

La situation financière de l'Etat délimite les moyens d'actions de la politique budgétaire. Elle est déterminée notamment par les soldes financiers nets que l'Etat a dégagés au cours des exercices précédents et par le solde prévisible pour l'exercice 2008. Elle se mesure par ailleurs par le montant de la réserve budgétaire, les avoirs des fonds d'investissements (fonds d'investissement public et autres fonds spéciaux), les encours de la trésorerie, ainsi que le degré d'endettement de l'Etat, dont dépend la capacité d'emprunt sur le marché des capitaux.

Au Luxembourg, la situation financière de l'Etat peut être appréciée selon deux optiques, l'une d'après les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat, en l'occurrence conformément aux dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat (optique dite nationale ou luxembourgeoise), l'autre d'après les règles de comptabilisation arrêtées dans le cadre du Pacte de stabilité européen et du Traité de Maastricht (optique européenne).

Les différences entre ces deux approches découlent du fait que l'Administration centrale comporte non seulement les recettes et les dépenses de l'Etat au sens strict (optique luxembourgeoise), mais également, dans l'optique de Maastricht, les recettes et dépenses des fonds spéciaux et des organismes qui sont contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat (établissements publics, secteur conventionné, etc.).

- Ayant dans ses avis budgétaires précédents invité le Gouvernement à compléter le document budgétaire et la présentation budgétaire telle qu'elle découle des règles inscrites dans la loi du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'Etat par toutes les informations qui sont nécessaires pour passer de l'optique budgétaire d'un document d'autorisation à l'optique comptable d'un document basé sur le SEC95, la Chambre de Commerce se félicite des efforts qui ont été accomplis dans ce sens et qui ont abouti à la présentation du projet de budget 2008 conformément à la norme SEC 95 au travers du Volume III du projet de budget.

Cette présentation comporte de nombreux avantages au niveau de la lisibilité, de la comparabilité et de la transparence des données et de l'analyse budgétaire.

Toutefois, comme elle le préconisait déjà dans son avis budgétaire du 15 novembre 2006, la Chambre de Commerce demande à nouveau au Gouvernement de revoir la façon dont est établi annuellement le projet de budget. Il serait judicieux de renoncer à une allocation des deniers publics selon une approche par ministère, en lui préférant une allocation suivant les missions de l'Etat.

Rappelons que cette question a en outre déjà été soulevée par le rapporteur du projet de budget 2006 et que l'Etat français présente son projet de budget de cette manière depuis 2006 à travers la LOLF (Loi organique relative aux Lois de Finances). L'allocation des moyens financiers de l'Etat suivant ses grandes missions présente le grand avantage de passer d'une culture des moyens à une culture des résultats. Au niveau luxembourgeois, elle permettrait ainsi

une justification d'année en année des dépenses budgétaires et un recentrage de l'action de l'Etat sur les missions identifiées comme prioritaires, gage d'une plus grande transparence et d'utilisation rationnelle des deniers publics.

La structuration du budget selon les ministères et administrations ne permet ni de mener une étude coût/opportunité des dépenses proposées sur base d'indicateurs de performance, ni de garantir une transparence quant à l'affectation des fonds entre tel et tel ministère. L'élaboration du projet de budget se résume ainsi d'avantage à une négociation entre les ministres de ressort et le ministre en charge de l'établissement du budget quant au pourcentage d'augmentation des dotations respectives, les réflexions relatives à l'utilité et à l'opportunité de la dépense semblant quant à elles occuper une place secondaire.

Partant de ce constat, la Chambre de Commerce invite à nouveau les autorités à s'inspirer des pratiques françaises en matière d'élaboration et de présentation du budget de l'Etat.

- Au titre de l'exercice budgétaire 2008, le total du budget des dépenses atteint 8.458,5 millions EUR, en progression de 5,34% par rapport au budget voté 2007, sous l'optique « luxembourgeoise » et 10.673,2 millions, en hausse de 6,78% , sous l'optique « européenne », donc y compris les dépenses des fonds spéciaux. Les chiffres afférents du côté des recettes sont de 8.438 millions (+7,6%) sous l'optique luxembourgeoise et de 10.104,7 millions (+10.85%) sous l'optique européenne.

**Tableau 15 : Evolution des soldes de l'Administration publique et des trois sous-secteurs (en millions d'euros)**

	<b>2007 situation début octobre</b>	<b>2008 Prévisions</b>
<b><u>En millions :</u></b>		
<b>Administration publique</b>	<b>373,6</b>	<b>337.8</b>
Administration centrale	-331,9	-568.5
Administrations communales	-42,2	-47.2
Sécurité sociale	747,7	953.5
<b><u>En % du PIB :</u></b>		
<b>Administration publique</b>	<b>1%</b>	<b>0.8%</b>
Administration centrale	-0,9%	-1.4%
Administrations communales	-0,1%	-0.1%
Sécurité sociale	2,1%	2.4%

L'analyse de la situation financière d'une économie implique d'étudier également les comptes des collectivités locales et de la sécurité sociale, donc d'étendre l'appréciation aux administrations communales et de sécurité sociale.

Tout comme au cours des dernières années, la sécurité sociale continue à influencer positivement, et de manière croissante, la situation globale des finances publiques. Cela s'explique principalement par l'impact positif de la bonne conjoncture économique en 2006 et 2007 sur les réserves accumulées par le système d'assurance pension. La croissance de l'emploi total intérieur, estimée à +3,9% entre 2007 et 2008, contribuera, par le biais de la hausse des cotisations, à l'accroissement du solde positif du régime général de l'assurance

pension. Il est également à noter que la mise en œuvre d'une nouvelle politique de placement des fonds de la réserve de compensation en a amélioré le rendement et ainsi contribué à l'élévation de son solde. Par ailleurs, le report de l'ajustement des rentes du 1<sup>er</sup> janvier 2007 sous la forme de deux tranches, l'une octroyée au 1<sup>er</sup> juillet 2007 et l'autre au 1<sup>er</sup> juillet 2008, tel que décidé dans le cadre des discussions de la Tripartite d'avril 2006, induira, après les 32 millions ainsi économisés en 2007, une économie devant atteindre 11 millions au titre de l'année 2008.

Le tableau ci-dessus présente les prévisions quant à l'évolution du besoin de financement des trois secteurs de l'Administration publique entre 2007 et 2008. Suivant la logique du Gouvernement (Cf page 24 du Projet de budget), les chiffres pour l'année 2007 sont ceux tels qu'ils se présentent début octobre 2007 et non ceux du budget voté 2007. La Chambre de Commerce se félicite de cette évolution au niveau de la présentation, qui permet une étude du projet de budget en ayant une bonne vision de l'état des finances publiques au moment où celui-ci est établi et non en se basant sur les chiffres relatifs au budget voté de l'année précédente. Dans le cas présent, ces derniers chiffres diffèrent substantiellement de la situation début octobre.

Le projet de budget 2008 fait apparaître un excédent de 337,8 millions contre 373,6 millions pour 2007 (données début octobre telles qu'elles apparaissent à la page 24\*), soit une réduction de l'excédent de l'ordre de 35,8 millions. Ainsi, l'on devrait passer d'un excédent exprimé en pourcentage du PIB de 1% en 2007 à un excédent de 0,8% en 2008 (cf. graphique 15). Les résultats enregistrés en 2007 sont remarquables en comparaison aux prévisions telles que présentées dans le budget voté 2007 (déficit de 169 millions). Ils s'expliquent en grande partie par les répercussions (recettes fiscales, contributions sociales, etc.) de la bonne conjoncture dont bénéficie l'économie luxembourgeoise, mais également par de moindres dépenses d'investissement. Ce dernier point sera développé en détail dans la section 3.3 consacré aux fonds spéciaux.

- Aux yeux de la Chambre de Commerce, trois remarques s'imposent d'emblée dans l'évaluation de la situation financière de l'Administration centrale pour l'exercice 2008 :

1. La hausse importante du surplus de la sécurité sociale (205,8 millions EUR de plus ou +27.5% entre 2007 et 2008) explique en grande partie l'amélioration de la situation financière de l'Administration publique, qui passe d'un déficit escompté de 169,9 millions (budget voté 2007) à un excédent de 337,8 millions en un exercice (+507,7 millions). Compte tenu du nombre d'engagements restant à couvrir à long terme et du volume croissant de prestations futures à exporter, il convient cependant de relativiser l'état actuel des comptes de la sécurité sociale en général et de l'assurance pension en particulier, qui ne tient pas compte de la « dette cachée » de la sécurité sociale constituée de ces engagements futurs.

Le déficit de l'Administration centrale devrait s'aggraver entre 2007 et 2008, passant de 331,9 à 568,5 millions, soit une hausse de 236,6 millions (+71,3%). Ce déficit croissant s'explique notamment par les nouvelles mesures fiscales et par une maîtrise insuffisante des dépenses courantes. Le budget des Administrations communales enregistrera lui aussi, selon le projet de budget 2008, une aggravation de son déficit, lequel atteindra 47,2 millions contre 42,2 millions en 2007 (+11,8%). 2. Le déficit de l'Administration centrale s'amplifiera très nettement au cours de l'exercice 2008. Cette évolution est d'autant plus préoccupante que les effets positifs des mesures d'économie de l'accord tripartite de 2006 sur le déficit tendent à s'amoinrir au fil des ans. Cette évolution dommageable pour l'économie luxembourgeoise appelle par conséquent à

la mise en place sur la durée, et non de manière limitée dans le temps, de mesures structurelles de réduction des dépenses courantes de l'Etat.

3. La hausse des intentions d'investissement des autorités gouvernementales n'explique pas le creusement du déficit de l'Administration centrale. En effet, les dépenses d'investissement directes et indirectes de l'Administration centrale progressent de 119,6 millions, soit +7,8% (respectivement + 7,6% au poste « Formation de capital » et +8% au poste « Transferts en capital »), tandis que le déficit se creuse de 236,6 millions, soit un montant deux fois supérieur à celui de la progression des dépenses d'investissement et des transferts en capital.

Si elle se félicite de cet accroissement des intentions d'investissement, qui sont indispensables à l'extension et la modernisation des infrastructures du pays et constitue ainsi un élément fondamental de sa compétitivité, la Chambre de Commerce souhaite cependant rappeler au Gouvernement que, dans un contexte de déficit croissant du solde de l'Administration centrale, cet accroissement des dépenses devrait être compensé par des économies similaires au niveau des dépenses courantes afin d'éviter tout creusement supplémentaire du déficit.

Par ailleurs, afin de garantir que les fonds soient utilisés de la manière la plus appropriée en termes de retour sur investissement (au niveau de l'accroissement de la compétitivité de l'économie notamment), la politique d'investissement de l'Etat doit se caractériser notamment par :

- La détermination de priorités dans l'intérêt du renforcement de la diversification et de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise ;
- La réalisation dans l'échéancier et l'enveloppe budgétaire fixés lors du vote au Parlement des projets en question ;
- Le recours aux modes de réalisation et de financement les plus appropriés pour les projets en question et en considérant aux mieux les objectifs visés par ceux-ci. Le recours aux partenariats public-privé peut dans certains cas se révéler opportun.

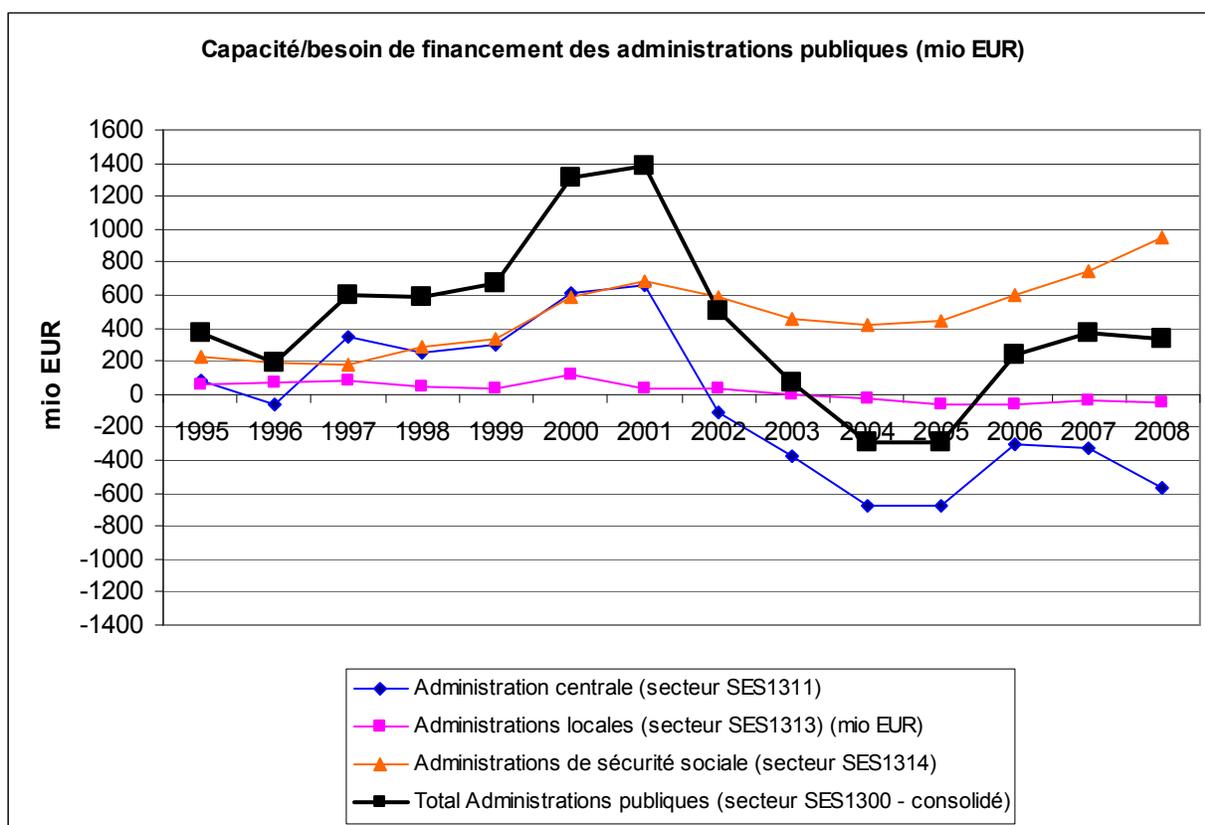
Concernant précisément les PPP, la Chambre de Commerce approuve la décision du Gouvernement de réaliser deux projets d'infrastructures scolaires, en l'occurrence le « Lycée technique pour professions éducatives et sociales » et le « Neie Lycée », selon ce concept. La Chambre entend cependant rappeler au Gouvernement, qu'étant donné la dimension réduite de l'économie luxembourgeoise et le tissu économique constitué principalement de petites et moyennes entreprises, ce mode de réalisation des infrastructures publiques doit obligatoirement assurer des retombées directes pour les entreprises résidentes.

Il convient donc, dans la mesure du possible et dans le respect de la législation communautaire régissant les appels d'offre en matière de marchés publics, de garantir que les critères fixés dans ces appels d'offre permettent aux entreprises nationales de concourir et d'avoir une chance d'être sélectionnées pour la réalisation des projets, ce qui n'a pas véritablement été le cas dans le passé récent.

L'une des conditions est par conséquent que les projets de PPP et les appels d'offre afférents respectent les caractéristiques du tissu économique, industriel, commercial et artisanal de l'économie luxembourgeoise.

De manière générale, la situation des finances publiques au sens du Pacte de stabilité et de croissance doit prendre en considération les trois sous-secteurs de l'Administration publique, c'est-à-dire l'Administration centrale, l'Administration des collectivités locales et l'Administration de Sécurité sociale. Entre 2007 et 2008, on devrait passer d'une capacité de financement de l'Administration publique de 1% du PIB à une capacité de financement de 0,8% du PIB, selon les auteurs du projet de loi budgétaire. Pour rappel, la limite inscrite dans le Traité de Maastricht correspond à un déficit de 3% du PIB.

**Graphique 9 : Evolution des soldes financiers des Administrations du secteur public (en millions EUR)**



Contrairement à ce qui avait été prévu dans le cadre des derniers programmes de stabilité, l'équilibre du solde de l'Administration publique a été atteint beaucoup plus rapidement que prévu, en l'occurrence 2006 au lieu de 2009. La Chambre de Commerce salue ce rétablissement de l'équilibre des finances publiques, mais encourage vivement le Gouvernement à adopter des mesures d'envergure visant à rétablir l'équilibre des comptes de l'Administration centrale, dont le déficit risque de s'accroître à nouveau au cours de l'année 2008.

Selon la 9<sup>ème</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance, ce déficit se maintiendrait à 1,4% du PIB en 2008, 2009 et 2010. Les Administrations communales présentant elles aussi une aggravation de leur déficit, l'excédent que l'Administration publique devrait enregistrer en 2008 ne tient qu'au large surplus dégagé par la sécurité sociale. Les

recettes de cette administration étant fortement dépendantes de l'évolution de la conjoncture, l'important déficit de l'Administration centrale fait peser une menace substantielle sur l'équilibre budgétaire en cas de retournement conjoncturel.

Le défi pour le Gouvernement consiste par conséquent à éliminer les fragilités afférentes, en vue de consolider durablement la situation financière de l'Etat, alors que l'équilibre budgétaire constitue indéniablement un facteur de compétitivité primordial de toute économie.

- La situation financière de l'Administration centrale vient d'être décrite ci-dessus. Le potentiel de croissance des recettes reste inférieur à celui des dépenses, ce qui, comme la Chambre de Commerce le rappelait dans son précédent avis budgétaire, s'exprime par un déficit croissant avec le ralentissement conjoncturel prévu pour 2008 (prévision de croissance du PIB de l'ordre de 4,5%). Il faut des mesures structurelles plus poussées pour réduire le déficit actuel, et ceci notamment du côté des dépenses courantes et de fonctionnement de l'Etat. Par ailleurs, le chapitre 3.2.1. ci-dessous montrera une forte corrélation entre le solde de l'Administration publique et celui de l'Administration centrale. Il en découle que l'assainissement des finances publiques luxembourgeoises doit prioritairement passer par une réduction plus prononcée du déficit de l'Administration centrale.
- Concernant l'Administration de Sécurité sociale, la Chambre de Commerce réitère sa demande aux autorités de publier dorénavant avec le projet de budget une évaluation financière et comptable de l'assurance pension basée sur l'actualisation des recettes et des prestations pécuniaires du système luxembourgeois dans une optique temporelle de 50 années. Même si une telle évaluation comporte des limites découlant des hypothèses et des extrapolations à long terme, elle pourrait néanmoins fournir une idée de l'équilibre général et intergénérationnel des finances publiques luxembourgeoises.

Une analyse de la soutenabilité financière à long terme devra également être effectuée plus systématiquement au sujet de l'assurance maladie-maternité. La seule adoption d'un budget équilibré par l'assemblée générale de l'Union des Caisses de Maladie n'est pas suffisante pour optimiser à moyen et à long terme les moyens financiers disponibles. L'approche actuelle, prévue par la législation en vigueur, comporte le risque latent que des mesures du court terme puissent masquer un déséquilibre financier croissant à long terme. La Chambre de Commerce avait noté dans son avis budgétaire du 15 novembre 2006 que des premiers pas en direction d'une amélioration structurelle en matière de maîtrise des dépenses avaient été réalisés (cf. *evidence based medecine*, meilleur contrôle des prescripteurs, établissement de cartes sanitaires, ...). Il convient de poursuivre sur cette voie, en mettant par exemple en place des mesures permettant notamment une responsabilisation accrue des assurés sociaux et visant la réduction à court terme des dépenses à la charge de l'assurance maladie. Cela pourrait passer par l'amélioration de l'information qui leur est fournie quant aux coûts que représentent certains actes médicaux.

- Concernant enfin la situation financière des communes, il apparaît très clairement que les collectivités locales doivent activement contribuer à l'équilibre des finances publiques du pays, ce qui impose qu'elles sacrifient aux mêmes efforts que l'Administration centrale pour présenter des comptes si ce n'est excédentaires tout au moins en équilibre. Le manque de rigueur budgétaire au niveau des communes a des répercussions évidentes sur leur pouvoir d'attraction vis-à-vis des entreprises qui, rappelons le, comptent pour une partie importante de leurs revenus. Le raisonnement

est simple : une commune qui met en place une politique financière ne lui permettant pas de dégager des marges de manœuvre au niveau budgétaire, en l'occurrence des excédents, ne peut pas accroître son attractivité par le biais d'un abaissement de son taux de majoration de l'impôt commercial communal.

Globalement, le solde des Administrations communales s'est à nouveau détérioré, passant d'un besoin de financement de 42,2 millions EUR en 2007 à 47,2 millions en 2008, d'après les estimations des auteurs du projet de budget. La Chambre de Commerce espère que les autorités locales feront les efforts qui s'imposent au niveau des finances communales, afin de créer la marge de manœuvre précitée dans l'intérêt de la compétitivité des entreprises et afin de mieux maîtriser les prix administrés pour contribuer à la lutte contre l'inflation.

La Chambre de Commerce se doit également de réitérer à nouveau sa demande au Gouvernement d'améliorer les instruments de prévision économique afin de disposer d'un support efficace d'estimation des rentrées fiscales et de compléter le document budgétaire par des informations plus précises (arriérés fiscaux, compte prévisionnel des recettes et des dépenses annuelles, détails sur l'exécution budgétaire des fonds spéciaux, données relatives à tous les établissements publics, situation patrimoniale de l'Etat, situation financière actualisée de la sécurité sociale, présentation détaillée des opérations budgétaires et extrabudgétaires, situation financière des services de l'Etat à gestion séparée et des établissements publics, ...), permettant de renforcer la transparence et la prévisibilité de la politique budgétaire du Gouvernement.

Certaines de ces informations devraient d'ores et déjà figurer dans le document budgétaire conformément à la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Cette Quatrième Partie sera structurée en cinq chapitres. Un premier chapitre présentera les éléments-clés et les principaux chiffres du projet de budget 2008. Un second chapitre sera consacré à l'analyse de la situation financière de l'Etat. Le troisième chapitre mettra en évidence l'évolution de la situation financière des fonds spéciaux via l'analyse de leurs recettes, dépenses et avoirs. Le quatrième chapitre traitera quant à lui de la trésorerie de l'Etat, et le dernier chapitre de son endettement.

#### **4.1. Les traits essentiels du projet de budget 2008**

Les principaux éléments du projet de budget 2008 sont présentés ci-dessous dans un tableau reprenant les chiffres établis d'après les règles de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Les recettes et dépenses des fonds spéciaux et des établissements publics en sont par conséquent excluent, mais les dotations de l'Etat à ces derniers y apparaissent. Par rapport au budget définitif de l'exercice 2007 et au compte provisoire de l'exercice 2006, le projet de budget 2008 présente les caractéristiques suivantes :

Le total des recettes s'élève à 8.438 millions EUR tandis que les dépenses totales s'élèvent à 8.458.5 millions EUR. L'Etat enregistre ainsi un déficit budgétaire de 20,5 millions (contre 187,8 millions au budget définitif 2007).

Par rapport au budget définitif de 2007, les recettes totales augmentent de 7,60% (ou de 596,3 millions), alors que l'accroissement des dépenses s'élève à 5,34% (+ 429 millions).

Les recettes courantes augmentent de 7,66% (+ 594,4 millions) pour atteindre 8.355,4 millions. Tout comme cela était déjà le cas l'année dernière, les dépenses courantes progressent à nouveau moins rapidement que les recettes courantes, en l'occurrence de 5,41%, pour atteindre 7.239,6 millions EUR, ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

Le solde du budget courant est positif avec 724,1 millions d'excédents, ce qui correspond au surplus le plus important depuis quatre exercices.

**Tableau 16 : Les chiffres-clés du projet de budget 2008**

	Compte 2006	Budget définitif 2007	Projet de budget 2008	Variation	
				En valeur	En %
<b>Budget courant</b>					
Recettes	7.890,8	7.761,0	8.355,4	594,4	+7,7
Dépenses	7.092,1	7.239,6	7.631,3	391,7	+5,4
Solde	798,7	521,4	724,1	202,7	...
<b>Budget en capital</b>					
Recettes	501,1	80,7	82,6	1,9	+2,3
Dépenses	1.288,1	789,9	827,2	37,3	+4,7
Solde	-787,0	-709,2	-744,6	-35,4	...
<b>Budget total</b>					
Recettes	8.391,9	7.841,7	8.438	596,3	+7,6
Dépenses	8.380,2	8.029,5	8.458,5	429	+5,3
Solde	11,7	-187,8	-20,5	167,3	...

Notes : Les montants sont indiqués en millions d'euros

Le budget en capital prévu pour 2008 se solde par un déficit de 744,6 millions EUR. Par rapport au budget définitif 2007, ce déficit du budget en capital est en hausse de 35,4 millions. Cependant, par rapport au compte 2006, le déficit diminue de quelque 42,4 millions, principalement suite à la substantielle diminution de 35,8% des dépenses en capital.

Le programme pluriannuel des dépenses d'investissements publics qui renseigne sur les dépenses en capital pour la période 2007 à 2011 a pour la première fois cette année été publié en même temps que le projet de budget, ce qui a permis à la Chambre de Commerce d'analyser les différents projets prévus au cours des quatre années à venir. Ayant depuis de longues années réclamées une publication concomitante des deux documents, la Chambre de Commerce se félicite de cette évolution positive.

La Chambre de Commerce rappelle qu'il est primordial d'évaluer les projets d'investissement selon leur degré de priorité et selon leur ratio coût/efficacité, tout en évaluant correctement les coûts de réalisation et d'exploitation, ainsi que la planification des travaux.

Le tableau ci-dessous indique l'évolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale entre 2007 (exécution début octobre) et 2008, et ceci sous l'optique « européenne », c'est-à-dire conformément aux règles de comptabilisation arrêtées dans le cadre du pacte de stabilité européen et du Traité de Maastricht, donc incluant les recettes et les dépenses des fonds spéciaux et des organismes qui sont contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat. Il en découle un besoin de financement qui s'accroît de 331,9 millions en 2007 à 568,5 millions en 2008, ce qui correspond à une hausse de 71,29%. Cet important accroissement du déficit découle d'une progression des dépenses (+6,78%) notablement supérieure à celle des recettes (+4,56%).

Du côté des dépenses, les postes les plus importants en volume et en croissance sont les rémunérations des salariés, c'est-à-dire les traitements des fonctionnaires et employés de l'Etat, qui augmentent de 1.993,9 millions en 2007 à 2.127,9 millions en 2008 (+6,72%), soit une progression aussi élevée que celle du total des dépenses. Les prestations sociales autres que les transferts en nature augmentent de 752,3 millions en 2007 à 794 millions en 2008, soit une hausse de 5,54%. La hausse la plus conséquente se situe au niveau du poste « Autres transferts courants », puisque les dépenses qui lui sont dues s'accroissent de 4.424,2 millions à 4.814,2 millions, soit une progression de 8,81%. Autre augmentation importante, moins cette fois-ci positive pour la compétitivité de notre économie : celle des investissements de l'Administration centrale qui passent de 873 millions à 939,2 millions (+7,58%). Cette hausse des investissements publics devrait avoir des retombées positives sur les acteurs positifs locaux et in fine sur l'Etat par le biais du surplus de recettes fiscales et de cotisations sociales qu'il devrait ainsi récupérer.

Du côté des recettes, les augmentations les plus importantes s'observent, au niveau des impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. qui s'accroissent de 4.221,6 millions en 2007 à 4.446 millions en 2008, soit une hausse de 5,31%. Le poste « Transferts en capital à recevoir » enregistre quant à lui une progression de 32,99% de ses recettes qui s'élèveront à 91,1 millions en 2008 contre 68,5 millions en 2007. A noter également la remarquable progression des cotisations sociales sous l'effet d'une conjoncture toujours favorable. Elles s'élèvent à 395,4 millions en 2008 contre 360,9 millions en 2007, ce qui correspond à une progression de 9,56%. Par contre, les recettes sur production marchande diminuent nettement de 114 millions à 102 millions (-10,53%).

Quant aux impôts sur la production et les importations, ils progressent de 3,23%, soit un niveau inférieur de plus de 1 point à l'évolution des recettes totales.

Eu égard à la dégradation des comptes de l'Administration centrale, la Chambre de Commerce demande aux autorités publiques d'apporter la plus grande écoute aux recommandations que la Chambre de Commerce formule dans le présent avis en vue de rétablir rapidement et durablement une situation financière équilibrée de l'Administration centrale, tout en créant les marges de manœuvre indispensables au maintien d'une politique d'investissements publics dynamique. Ces marges de manœuvre doivent également permettre d'adopter une approche proactive notamment en matière de politique fiscale, et non une approche réactive telle que celle qui caractérise malheureusement notre économie. Il s'agit là des pré-requis indispensables au rétablissement de la situation compétitive de l'économie dans une économie mondiale

globalisée. La compétitivité, est un moyen et non une fin en soi. C'est le seul moyen d'action pour assurer une élévation continue du niveau de richesse du pays et de ses citoyens.

**Tableau 17 : Evolution des totaux des dépenses et des recettes de l'Administration centrale**

	2005	2006	2007 Exécution début octobre	2008 Prévisions	Variations
<b>Dépenses totales</b>	<b>8.867,7</b>	<b>9.423,9</b>	<b>9.995,9</b>	<b>10.673,2</b>	<b>+6,78%</b>
Consommation intermédiaire	660,7	660,5	698,3	703,9	+0,8%
Formation de capital	823,7	752,7	873	939,2	+7,58%
Rémunération des salariés	1.744,7	1.845,0	1.993,9	2.127,9	+6,72%
Autres impôts sur la production	0,2	0,2	0,2	0	-100%
Subventions à payer	460	483,1	507,9	518,6	+2,11%
Revenus de la propriété	38,5	43,3	59,4	56,6	-4,71%
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	681,8	720,4	752,3	794	+5,54%
Prestations sociales en nature	39,1	44,5	42,2	42,7	+1,18%
Autres transferts courants	3.864,8	4.214,1	4.424,2	4.814,2	+8,81%
Transferts en capital à payer	573,5	530,3	668,7	722,1	+7,99%
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	-19,3	129,9	-24,2	-46,3	+90,95%
<b>Recettes totales</b>	<b>8.486</b>	<b>9.119,3</b>	<b>9.664</b>	<b>10.104,7</b>	<b>+4,56%</b>
Production marchande	106,7	111,2	114	102,0	-10,53%
Production pour usage final propre	0	0	0	0	-
Paievements au titre de l'autre production non-marchande	131,1	145,7	149,9	160,6	+7,14%
Impôts sur la production et les importations	3.923,7	4.115,9	4.338,1	4.478,2	+3,23%
Revenus de la propriété	137,4	233,1	238,1	238,3	+0,08%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	3.650,1	3.930,3	4.221,6	4.446,0	+5,31%
Cotisations sociales	316,4	338,3	360,9	395,4	+9,56%
Autres transferts courants	154,5	174,4	172,8	193,2	+11,8%
Transferts en capital à recevoir	66,1	70,4	68,5	91,1	+32,99%
<b>Besoin de financement</b>	<b>-381,7</b>	<b>-304,6</b>	<b>-331,9</b>	<b>-568,5</b>	<b>+71,29</b>

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros  
La colonne « Variation » renseigne sur l'évolution des recettes et des dépenses entre 2007 et 2008

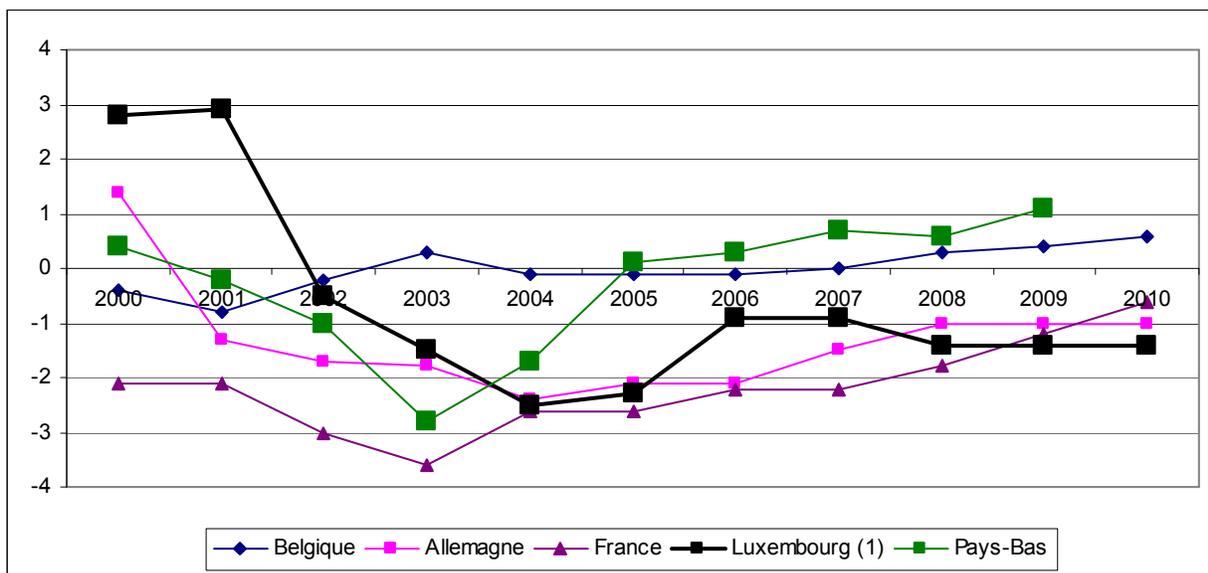
## **4.2. L'amélioration de la situation financière de l'Etat sera-t-elle durable ?**

Au travers de cette partie, la Chambre de Commerce entend analyser si le redressement de la situation financière de l'Etat est véritablement durable ou s'il s'agit au contraire d'un redressement temporaire tenant à des facteurs conjoncturels et non structurels.

### **4.2.1. Le solde financier selon le Programme de stabilité et de croissance**

Le graphique ci-dessous présente l'évolution du solde financier consolidé qui correspond donc au solde de l'Administration centrale au sens de Maastricht.

**Graphique 10 : Evolution des soldes des administrations centrales du Luxembourg et des pays voisins (en % du PIB) de 2000 à 2010**



Source : Programmes de stabilité et de croissance des pays concernés (2006) <sup>34</sup>

Note : (1) Les données relatives au Luxembourg sont issues de la 9<sup>ème</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance

Sur les exercices 1996 à 2001, le Gouvernement a bénéficié d'une situation confortable les besoins de financement importants se dégageant des budgets votés se transformant finalement en capacité de financement sur base des comptes provisoires.

Concernant l'année 2001, la Chambre de Commerce rappelle que la situation apparemment très favorable du solde financier telle qu'elle apparaît dans ce graphique s'explique principalement par le changement méthodologique intervenu dans le sillage des modifications de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, et concernant plus

<sup>34</sup> Il s'agit des programmes les plus récemment disponibles pour chaque pays. Les nouvelles versions actualisées ne seront disponibles qu'à la fin de l'année 2007.

précisément le traitement des dépenses et recettes des fonds spéciaux (cf. article 76 de la loi précitée). Il s'en est suivi un gonflement du budget voté et du compte provisoire 2001 par des dotations supplémentaires engendrées par les plus-values de recettes de deux exercices. Il s'agit donc d'un phénomène exceptionnel et non récurrent, sans lequel le solde financier net aurait atteint un niveau inférieur, comparable à celui des exercices précédents. Les capacités de financement avaient découlé de plus-values de recettes considérables réalisées régulièrement au cours de ces années, caractérisées par des recettes fiscales abondantes basées sur les années fiscales où la conjoncture économique était favorable.

Au cours des exercices 2002 à 2005 le solde de l'Etat central est devenu négatif suite au retournement conjoncturel.

L'année 2002 s'est ainsi achevée sur un déficit global de 110,2 millions. L'évolution trop rapide de certaines dépenses budgétaires courantes n'avait alors pas pu contrairement aux années précédentes être contrebalancée par un niveau suffisant de plus-values de recettes. A noter par ailleurs que le déficit avait alors été limité, par un effort accru de perception des arriérés de des opérations exceptionnelles.

En 2003, le déficit de l'Administration centrale, tel que notifié à la Commission européenne au 1<sup>er</sup> octobre 2006, s'est élevé à 378,8 millions. Douze mois auparavant, ce déficit était encore estimé à 407,4 millions.

Une évolution inverse est enregistrée pour l'exercice 2004, pour lequel le besoin de financement avait été estimé à 652,4 millions EUR, alors que le déficit réel pour l'année 2004 s'établit actuellement à 680,1 millions EUR (contre -703 millions selon la 7<sup>e</sup> actualisation du Programme de Stabilité datant de fin 2005, cf. chapitre suivant).

Concernant l'année 2005, l'exercice de l'Administration centrale a été clôturé avec un déficit de 678 millions (2,3% du PIB), alors que le budget voté prévoyait un besoin de financement largement supérieur, à savoir 1.128,8 millions EUR.

La 9<sup>ème</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance renseigne un déficit de l'administration centrale s'élevant à 304,6 millions en 2006 (0,9 % du PIB), ce qui constitue une amélioration notable par rapport au déficit prévu de 1.111,8 millions au titre du budget voté 2006.

La même divergence s'observe entre le déficit tel qu'il apparaît dans le compte provisoire de 2007 et celui qui avait été prévu lors du vote du budget. Le budget voté faisait apparaître un déficit de l'administration centrale s'élevant à 993,2 millions, alors que le compte provisoire fait état d'un déficit de 331,9 millions (-0,9% du PIB).

Les importantes divergences caractérisant les exercices 2006 et 2007 s'expliquent par la bonne conjoncture dont a bénéficié l'économie luxembourgeoise, laquelle s'est traduite par des importantes plus-values de recettes pour l'Etat.

Le projet de budget 2008 se base quant à lui sur une prévision de déficit atteignant 568,5 millions, soit une aggravation de 236.6 millions par rapport au compte provisoire de 2007.

#### 4.2.2. La 9<sup>ème</sup> actualisation du Programme de Stabilité (2007-2010)

Au travers de ce chapitre, la Chambre de Commerce reproduit des extraits issus de la 9<sup>ème</sup> actualisation du programme de stabilité datant de fin octobre 2007.

Pour l'année 2006, le différentiel de croissance entre la 8<sup>ème</sup> et la 9<sup>ème</sup> actualisation du programme de stabilité s'élève à 0,6 point de pourcentage. Au cours de cette année, l'économie luxembourgeoise a en effet bénéficié d'un environnement international favorable, en particulier de l'accélération de la croissance économique dans l'espace euro. Les prévisions ont donc été revues à la hausse dans le cadre de la 9<sup>ème</sup> actualisation.

Sous l'impulsion d'une accélération de l'investissement, la croissance économique en 2007 est soutenue par la demande intérieure, ainsi que par les exportations nettes de biens et services qui continuent également à alimenter la croissance économique, même si leur contribution est moindre par rapport à 2006. Cela étant, la 9<sup>ème</sup> actualisation du programme de stabilité fait état d'une prévision de croissance robuste en 2007, de l'ordre de 6%, soit deux points de plus que ce qui avait été prévu dans la 8<sup>ème</sup> actualisation.

**Tableau 18 : Les divergences entre la 8<sup>ème</sup> et la 9<sup>ème</sup> actualisation**

	Code SEC	2006	2007	2008	2009
<b>Croissance du PIB (%)</b>					
8e actualisation		5.5	4.0	5.0	4.0
9e actualisation		6.1	6.0	4.5	5.0
Différence		0.6	2.0	-0.5	1.0
<b>Solde de financement (en % du PIB)</b>	EDP B.9				
8e actualisation		-1.5	-0.9	-0.4	0.1
9e actualisation		0.7	1.0	0.8	1.0
Différence		2.2	1.9	1.2	0.9
<b>Dette publique brute (en % du PIB)</b>					
8e actualisation		7.5	8.2	8.5	8.5
9e actualisation		6.6	6.9	7.1	7.2
Différence		-0.9	-1.3	-1.4	-1.3

A noter cependant que le Statec a revu à la baisse le taux de croissance pour 2007 dans ses dernières prévisions (Note de conjoncture N° 2/2007). Il devrait finalement s'élever à 5%.

Par contre, étant donné les incertitudes quant à la croissance mondiale suite à la crise financière de l'été 2007, les prévisions macroéconomiques à moyen terme sont caractérisées par une incertitude accrue. Au niveau du Luxembourg, la prépondérance du secteur financier dans l'économie aggrave par rapport aux autres économies européennes les conséquences d'une potentielle période prolongée de volatilité et d'incertitude sur l'économie « réelle ». Cela étant les prévisions de croissance pour 2008 sont revues à la baisse d'un demi point de pourcentage.

Tableau 19 : Situation budgétaire de l'administration publique

en % du PIB	Code SEC	2006	2006	2007	2008	2009	2010
		en mio. €	%	%	%	%	%
<b>Solde de financement des sous-secteurs</b>							
1. Administration publique	S.13	233.5	0.7	1.0	0.8	1.0	1.2
2. Administration centrale	S.1311	-304.6	-0.9	-0.9	-1.4	-1.4	-1.4
3. Administrations régionales	S.1312	...	...	...	...	...	...
4. Administrations locales	S.1313	-66.4	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1	0.0
5. Sécurité sociale	S.1314	604.5	1.8	2.0	2.4	2.5	2.6
<b>Administration publique (S.13)</b>							
6. Recettes totales	TR	13 434.6	39.7	38.5	37.8	37.9	37.8
7. Dépenses totales	TE	13 201.1	39.0	37.5	36.9	36.9	36.6
8. Solde de financement	EDP B.9	233.5	0.7	1.0	0.8	1.0	1.2
9. Charge d'intérêt	EDP D.41	56.9	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3
10. Solde primaire		290.4	0.9	1.2	1.1	1.2	1.5
11. Mesures ponctuelles ("one-off") et temporaires		115.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Principales composantes des recettes</b>							
12. Impôts (12=12a+12b+12c)		8 574.0	25.3	24.4	23.6	23.6	23.5
12a. Impôts sur la production et les importations	D.2	4 157.7	12.3	11.7	11.2	11.2	11.2
12b.+12c. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine et impôts sur le capital	D.5+D.91	4 416.3	13.0	12.7	12.4	12.4	12.3
13. Cotisations sociales	D.61	3 648.4	10.8	10.7	10.6	10.6	10.6
14. Revenus de la propriété	D.4	475.2	1.4	1.4	1.5	1.6	1.6
15. Autres		737.0	2.2	2.1	2.0	2.1	2.1
16.=6. Recettes totales	TR	13 434.6	39.7	38.5	37.8	37.9	37.8
p.m.: Pression fiscale (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		...	36.1	35.0	34.2	34.2	34.1
<b>Principales composantes des dépenses</b>							
17. Rémunération des salariés et consommation intermédiaire		3 546.2	10.5	10.2	10.0	9.8	9.8
17a. Rémunération des salariés	D.1	2 500.5	7.4	7.1	7.1	7.0	6.9
17b. Consommation intermédiaire	P.2	1 045.7	3.1	3.0	2.9	2.8	2.9
18. Transferts sociaux (18=18a+18b)		6 197.8	18.3	17.3	17.1	17.1	16.9
18a. Transferts sociaux en nature	D.6311, D.63121, D.63131	1 593.2	4.7	4.5	4.8	4.8	4.9
18b. Transferts sociaux en espèces	D.62	4 604.5	13.6	12.8	12.4	12.3	12.0
19.=9. Charges d'intérêt	EDP D.41	56.9	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3
20. Subsidés	D.3	518.1	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4
21. Formation brute de capital fixe	P.51	1 348.4	4.0	4.0	3.9	4.3	4.3
22. Autres		1 533.8	4.5	4.4	4.3	4.1	4.0
23.=7. Dépenses totales	TE	13 201.1	39.0	37.5	36.9	36.9	36.6
p.m. Consommation publique (en termes nominaux)	P.3	5 193.9	15.3	14.7	14.3	14.2	14.0

Suite à la disparition graduelle du choc exogène, la croissance économique devrait accélérer légèrement pour atteindre 5% en 2009, soit 1 point de pourcentage de plus que prévu via la 8<sup>ème</sup> actualisation.

Etant donné la bonne conjoncture dont a bénéficié l'économie luxembourgeoise, les plus-values de recettes engrangées ont permis d'améliorer très nettement la situation financière des administrations publiques, si bien que la 9<sup>ème</sup> actualisation du programme de stabilité a largement revu à la hausse les prévisions relatives au solde de financement de l'Administration publique. Le différentiel atteint 2,2 points de pourcentage en 2006, 1,9 point en 2007, 1,2 point en 2008 et 0,9 point en 2009.

Ainsi, alors qu'un déficit était initialement prévu pour 2006 à 2008, l'Administration publique devrait finalement enregistrer des excédents, ce qui se traduit par un niveau de dette publique inférieur à ce qui était prévu au travers de la 8<sup>ème</sup> actualisation du programme de stabilité.

#### **4.2.3. Divergences entre le compte 2006 et le budget voté 2006**

- La situation du compte provisoire 2006 est décrite en détail aux pages 32\* à 39\* du document budgétaire. Il se solde par un excédent de 251,7 millions EUR avant affectation à six fonds de 240 millions d'excédents de recettes, alors que le budget définitif avait tablé sur un déficit de 301,3 millions EUR, soit une plus-value de l'ordre de 553 millions.

La grande divergence du solde budgétaire de l'Etat entre le budget voté 2006 et le compte général 2006 découle principalement de deux évolutions:

Du côté des dépenses, les plus-values de dépenses avaient atteint 510,9 millions EUR, ce qui correspond à un dépassement de 6,7% par rapport au budget voté. Les dépassements les plus importants sont attribuables aux dotations supplémentaires aux fonds spéciaux, dont notamment la rallonge de 113.4 millions au profit du Fonds de la dette publique (amortissement et intérêt) en vue notamment de procéder au remboursement de la dernière tranche des emprunts linéaires OLUX, emprunts contractés en 1993 pour le financement des dépenses d'investissement de l'Etat, ainsi que les 97,8 millions supplémentaires attribués au fonds pour l'emploi, dont 95 millions destinés à lui permettre de mener à bien les mesures de lutte contre le chômage et les mesures en matière de politique active de l'emploi. Une dépense supplémentaire de 40 millions a également bénéficié au fonds d'investissements publics administratifs afin de pouvoir assurer le financement des projets de construction figurant dans le programme d'investissement pluriannuel 2006-2010. Une dotation additionnelle de 25 millions a également été attribuée au fonds pour les monuments historiques afin qu'il puisse assurer le financement de ses projets.

A noter également l'allocation de 120 millions versée à la SNCI en vue de renforcer ses moyens d'action par le biais d'une augmentation de son capital social.

D'autres dépassements sont attribuables au fonds pour les raccordements ferroviaires internationaux et au fonds d'équipement militaire (+20 millions chacun), au fonds communal de dotation financière (+13,1 millions), au fonds pour la coopération au développement (+11,1 millions) ou encore à la participation de l'Etat au financement de l'assurance pension (+20,4 millions), de l'assurance maladie (+9,3 millions) et de l'assurance dépendance (+9,7 millions), pour ne citer qu'eux.

Du côté des recettes, le montant total des recettes a atteint 8.391,9 millions, soit un montant supérieur de 14,5% à celui initialement prévu dans le budget voté. Les plus-values de recettes ont atteint 1.064 millions dont 655,2 millions de recettes exceptionnelles résultant de l'opération

de rapprochement entre Arcelor et Mittal Steel (cf. l'origine des plus-values de recettes dans le chapitre 3.1. du présent avis). Les recettes totales supplémentaires de nature non-exceptionnelle s'élèvent à 408,8 millions. Les plus-values au niveau des recettes totales ont donc été supérieures aux plus-values au niveau des dépenses, ce qui a permis de clôturer l'exercice 2006 avec un excédent budgétaire.

Le Gouvernement entend utiliser 240 des 251,7 millions de l'excédent budgétaire 2006 au renforcement des moyens financiers de six fonds spéciaux et de consacrer le solde de 11,7 millions à l'alimentation de la réserve budgétaire. Ce point sera abordé dans le détail au travers du chapitre suivant consacré aux fonds spéciaux.

Concernant le solde de l'Etat central de l'exercice 2007, la Chambre de Commerce se félicite que le Gouvernement ait, comme elle le réclamait dans ses précédents avis, publié les chiffres relatifs à l'exécution du budget en cours et non pas uniquement les chiffres relatifs au budget voté comme cela était jusqu'alors le cas. Cette pratique ne permettait alors que d'opérer une simple comparaison entre le projet de budget et le budget voté.

La substantielle divergence entre les prévisions et la situation réelle au titre des finances publiques de l'année en cours témoigne de la pertinence de la demande qu'avait formulée la Chambre de Commerce.

Ces informations au plus près de la réalité permettent aux instances représentatives d'analyser le projet de budget 2008 en toute connaissance de la situation réelle des finances publiques au moment où le document budgétaire est présenté, ce qui renforce la pertinence des analyses et commentaires qu'elles fournissent.

- Quant au solde de l'Etat central au titre du projet de budget 2008, la Chambre de Commerce constate que le besoin de financement atteint 20,5 millions EUR, ce qui constitue une amélioration notable par rapport au déficit de 187,8 millions pour le budget définitif 2007 mais une régression par rapport à l'excédent avant affectation des excédents de recettes de 251,7 millions enregistré en 2006.

#### **4.3. Evolution des recettes, des dépenses et des avoirs des fonds spéciaux**

- Les fonds spéciaux constituent un autre élément important pour l'analyse de la situation financière de l'Etat. Ces fonds ont été créés pour financer des dépenses qui s'échelonnent sur plusieurs exercices. Toutefois, les montants ordonnancés sur le budget de l'Etat au profit d'un fonds spécial resteront dans la trésorerie pour n'en sortir qu'au fur et à mesure de leur emploi. Dès lors, les dotations aux fonds spéciaux constituent une épargne en vue de dépenses futures.

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

*« Un fonds spécial est créé par une loi qui précise en particulier la nature des dépenses imputables à charge du fonds. Les fonds spéciaux ont été institués car, de par leur nature, certaines dépenses publiques se prêtent mal à la technique budgétaire. Ceci est vrai en particulier pour les dépenses d'investissement qui s'échelonnent sur plusieurs exercices budgétaires. Les fonds spéciaux sont en principe alimentés par des dotations budgétaires. Par rapport aux crédits budgétaires ordinaires, les fonds spéciaux se distinguent par le fait que les*

*avoirs disponibles dans les fonds sont “sans distinction d’exercice” et par le fait que les avoirs restant inutilisés en fin d’exercice ne tombent pas en économie. »*

Parmi ces fonds spéciaux, les plus importants du point de vue du volume de dépenses sont, par ordre décroissant sur base des données 2008: le Fonds du rail, le Fonds des routes, le Fonds d’investissements publics administratifs, le Fonds d’investissements publics scolaires, le Fonds d’investissements publics sanitaires et sociaux, et le Fonds de monuments historiques. Chacun d’eux est majoritairement alimenté par le budget des dépenses en capital. D’autres fonds spéciaux dont les dépenses sont plus importantes, comme le Fonds pour l’emploi, le Fonds communal de dotation financière et le Fonds des pensions sont alimentés notamment par le budget des dépenses courantes et ne sont pas à considérer comme des fonds d’investissements.

Comme elle le soulignait déjà dans ses avis budgétaires précédents, la Chambre de Commerce attire à nouveau l’attention sur le fait qu’il ne faut pas mettre sur un pied d’égalité tous les fonds spéciaux lors de l’analyse des investissements publics. La majorité d’entre eux n’a en effet pas pour vocation de procéder à des investissements, mais uniquement à des dépenses courantes.

Une partie de l’alimentation des principaux fonds spéciaux peut, le cas échéant, provenir des plus-values de recettes annuelles, suivant la répartition proposée dans un projet de loi soumis au vote de la Chambre des Députés. C’est ainsi que le Gouvernement propose d’affecter 240 des 251,7 millions d’euros d’excédents budgétaires de l’année 2006 au renforcement des moyens financiers des fonds spéciaux.

- La Chambre de Commerce rappelle que les plus-values doivent prioritairement être affectées à l’investissement et au renforcement de la compétitivité de l’économie luxembourgeoise et non pas au financement des dépenses courantes de consommation. L’instrument à la base de cette politique est celui des fonds spéciaux, qui sont traditionnellement alimentés par les plus-values de recettes des exercices budgétaires précédents comme cela est le cas en 2006. Six fonds se partagent 240 des 251,7 millions de plus-values :

- Fonds pour la gestion de l’eau (+50 millions)
- Fonds pour les infrastructures socio-familiales (+20 millions)
- Fonds pour la protection de l’environnement (+20 millions)
- Fonds pour le financement des mécanismes de Kyoto (+50 millions)
- Fonds du rail (+50 millions)
- Fonds pour l’emploi (+50 millions)

De manière générale, la Chambre de Commerce approuve l’affectation proposée de ce surplus budgétaire, mais souhaite tout de même faire deux remarques à ce niveau. Premièrement, la dotation budgétaire supplémentaire en faveur du Fonds pour l’emploi devrait être affectée exclusivement au financement des mesures visant à réinsérer les personnes à la recherche d’un emploi et non pas au financement des initiatives sociales en faveur de l’emploi. Ce point sera développé plus amplement dans l’analyse de la situation financière de ce fonds ci-dessous.

Deuxièmement, la dotation supplémentaire au niveau du Fonds pour la gestion de l’eau ainsi que l’augmentation substantielle du prix de l’eau suite à l’application du principe de « vérité prix », conformément à la réglementation européenne, diminuent mécaniquement les charges de ces communes en la matière : Ainsi, celles-ci devraient répercuter aux entreprises les

économies ainsi réalisées en abaissant la majoration du taux de l'Impôt Commercial Communal (ICC).

A condition qu'ils soient gérés et utilisés dans la plus grande transparence, la Chambre de Commerce est d'avis que les fonds spéciaux constituent un outil efficace au service de la réalisation des investissements prévus à moyen terme. Ils permettent par ailleurs de garantir le financement des programmes d'investissement même en période de ralentissement économique, ce qui concourt à stabiliser la conjoncture.

Evidemment, les effets bénéfiques inhérents aux fonds spéciaux et la fonction de stabilisation sont limités dans le temps et dépendent du niveau des réserves et de la vitesse d'exécution des dépenses prévues par ces fonds.

Depuis plusieurs années, les dépenses annuelles des fonds de réserves dépassent les recettes ou les alimentations annuelles de ces fonds, évolution acceptable à moyen terme, mais non soutenable à long terme.

- Au regard de la bonne conjoncture économique dont bénéficie le Grand-Duché depuis le 3<sup>e</sup> trimestre 2005, il conviendrait d'opter pour des choix budgétaires permettant de reconstituer les réserves des fonds spéciaux et ainsi être en mesure de faire face au prochain revirement conjoncturel. Or, la maîtrise insuffisante du côté des dépenses courantes ne permet pas un tel renflouement des fonds malgré une progression notable des recettes de +7,6% pour l'Etat central (optique luxembourgeoise) et de +9,8% pour l'Administration centrale (optique européenne) entre 2007 et 2008.

Cette situation ne sera pas sans répercussions sur la soutenabilité des finances publiques luxembourgeoises, lorsque l'environnement conjoncturel s'assombriera, entraînant au passage une diminution des recettes budgétaires et éventuellement une moindre dotation des fonds.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution des avoirs des principaux fonds spéciaux entre 2006 et 2008. Il fait état d'une baisse spectaculaire des avoirs en fin d'année (-16,33% entre 2006 et 2007, -30,11% entre 2007 et 2008). Le fonds pour l'emploi enregistrera ainsi une baisse de 47,85% de ses avoirs au cours de l'année 2008. Aucun fonds ne devrait cependant être déficitaire fin 2008, à la faveur notamment du recours à l'emprunt en 2006, 2007 et 2008 pour le Fonds des routes et le Fonds du rail.

Etant donné la bonne conjoncture dont bénéficie actuellement le Luxembourg, mais face aux incertitudes quant aux répercussions de la crise des *subprimes* sur l'économie nationale, la Chambre de Commerce estime qu'il est indispensable de freiner davantage les dépenses courantes, au-delà des mesures d'économies découlant de l'accord tripartite d'avril 2006, afin de créer la marge de manœuvre nécessaire, d'un côté, pour reconstituer les réserves et donc les avoirs des fonds spéciaux et, de l'autre côté, pour mettre en place rapidement non pas une politique fiscale réactive, telle la réduction de moitié du droit d'apport, impôt antiéconomique par excellence, mais une véritable politique fiscale proactive et soutenant la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce estime en effet que ces deux volets font partie intégrante d'une gestion des deniers publics en bon père de famille, qui repose à la fois sur la prudence, afin de faire face aux imprévus et aux retournements conjoncturels, et sur la valorisation d'avantages concurrentiels par le biais d'une baisse de la charge fiscale des opérateurs économiques. Une

diminution bien ciblée de la pression fiscale peut en effet contribuer à consolider, voire même à augmenter les recettes fiscales, à la faveur du soutien corrélatif de l'activité économique.

Comme l'indique le tableau 20, sous l'hypothèse de l'exécution du programme des dépenses des fonds spéciaux telle que proposée par le projet de budget, ceux-ci disposeront de réserves de l'ordre de 1.007,535 millions EUR fin 2008, contre 1.441,647 millions fin 2007 (budget voté) et 1.722,941 millions fin 2006 (compte). A titre de comparaison, rappelons que fin 2002 les avoirs des fonds s'élevaient encore à plus de 2.500 millions, soit un montant deux fois et demi plus important que celui affiché en fin d'exercice 2008.

**Tableau 20 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux entre 2006 et 2008 (en millions EUR)**

	Avoir fin 2006	Avoir fin 2007	Avoir fin 2008	Variation 08/07
1) Fonds de la coopération au développement	13,614	18,352	0,239	-98,7%
2) Fonds d'équipement militaire	64,965	83,280	65,810	-20,98%
3) Fonds pour les monuments historiques	22,193	7,302	5,895	-19,27%
4) Fonds de crise	21,715	21,716	21,716	0,00%
5) Fonds de la dette publique	95,646	51,858	53,602	3,36%
6) Fonds des pensions	0,042	0	0	0%
7) Fonds pour la réforme communale	0,230	0,002	0,002	0%
8) Fonds communal de dotation financière	-	-	-	-
9) Fonds spécial de la pêche	0,383	0,315	0,234	-25,71%
10) Fonds cynégétique	0,586	0,618	0,651	5,34%
11) Fonds pour la gestion de l'eau	113,061	78,061	23,061	-70,46%
12) Fonds spécial des eaux frontalières	1,271	1,202	1,052	-12,48%
13) Fonds d'équipement sportif national	19,901	6,634	3,588	-45,91%
14) Fonds pour les investissements socio-familiaux	143,137	103,637	67,137	-35,22%
15) Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,415	0,385	0,355	-7,79%
16) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	53,913	44,837	32,549	-27,41%
17) Fonds des investissements hospitaliers	162,195	134,045	104,782	-21,83%
18) Fonds spécial de la chasse <sup>35</sup>	0	0	0	0,00%
19) Fonds pour la protection de l'environnement	64,124	37,316	22,694	-39,18%
20) Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	61,979	70,628	83,128	-17,7%
21) Fonds pour l'emploi	130,118	94,141	49,09	-47,85%
22) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	14,948	17,033	8,855	-48,01%
23) Fonds d'investissements publics administratifs	119,815	101,503	62,209	-38,71%
24) Fonds d'investissements publics scolaires	210,432	186,341	155,268	-16,67%
25) Fonds des routes	73,809	82,388	63,027	-23,5%
26) Fonds du rail	219,255	232,198	136,270	-41,31%
27) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	35,955	18,694	18,944	1,34%
28) Fonds pour la loi de garantie	77,957	34,284	3,093	-90,98%
29) Fonds pour la promotion touristique	1,282	1,216	1,415	16,36%
30) Fonds d'entretien et de rénovation	-	13,661	23,108	69,15%
<b>Total général</b>	<b>1722,941</b>	<b>1441,647</b>	<b>1007,535</b>	<b>-30,11%</b>

<sup>35</sup> Sans être nuls, les avoirs de ce fonds n'en sont pas moins insignifiants, à savoir : 2 euros fin 2006, 489 euros fin 2007 et 273 euros fin 2008.

Au cours des dernières années, deux fonds se sont caractérisés par des dépenses particulièrement élevées, en l'occurrence le Fonds des routes et le Fonds du rail. Il est à noter que les dotations budgétaires annuelles ne suffiront désormais plus pour couvrir les dépenses de ces fonds, de sorte que l'Etat doit recourir à l'emprunt pour financer les travaux prévus. En l'occurrence, l'alimentation normale (c'est-à-dire hors produits d'emprunt) du Fonds des routes s'élève à 10,5 millions pour des dépenses de 144,290 millions en 2008. Le projet de budget 2008 renseigne ainsi deux produits d'emprunt de 100 millions d'euros chacun au profit des deux fonds précédemment cités (cf chapitre relatif à l'endettement de l'Etat ci-dessous). Concernant le fonds du rail, l'alimentation hors emprunt s'élève à 177,166 millions pour des dépenses de 373,092 millions. Malgré les emprunts, les avoirs de ces deux fonds diminuent donc très sensiblement au cours de l'exercice 2008 (-19,361 millions pour le premier et -95,927 millions pour le second).

Les fonds qui vont connaître la diminution la plus spectaculaire entre 2007 et 2008 sont le Fonds de la coopération au développement, le Fonds pour la loi de garantie, le Fonds pour la gestion de l'eau, le Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture, le Fonds de l'emploi, le Fonds d'équipement sportif national, le Fonds du rail, le Fonds pour la protection de l'environnement, le Fonds des investissements hospitaliers, le Fonds d'investissements publics scolaires, le Fonds pour les investissements socio-familiaux ainsi que le Fonds d'investissements publics administratifs.

D'une manière générale, la Chambre de Commerce se félicite cependant que le Fonds de la dette publique et le Fonds pour l'emploi ne clôturent pas l'année 2007 avec un avoir négatif comme il était initialement prévu dans le projet de budget 2007 (respectivement -54,012 millions et -21,895 millions), mais bel et bien positif (respectivement 51,858 millions et 49,09 millions). Apportons cependant un bémol à ce constat : les excédents qu'enregistrent ces fonds sont dus aux dotations supplémentaires qu'ils perçoivent, lesquelles proviennent de plus-values de recettes ou de recettes exceptionnelles. Cela fait dire à la Chambre de Commerce que les politiques basées sur ces fonds sont relativement précaires. En effet, lorsque ces alimentations supplémentaires feront défaut, les réserves des fonds afférents auront complètement disparu.

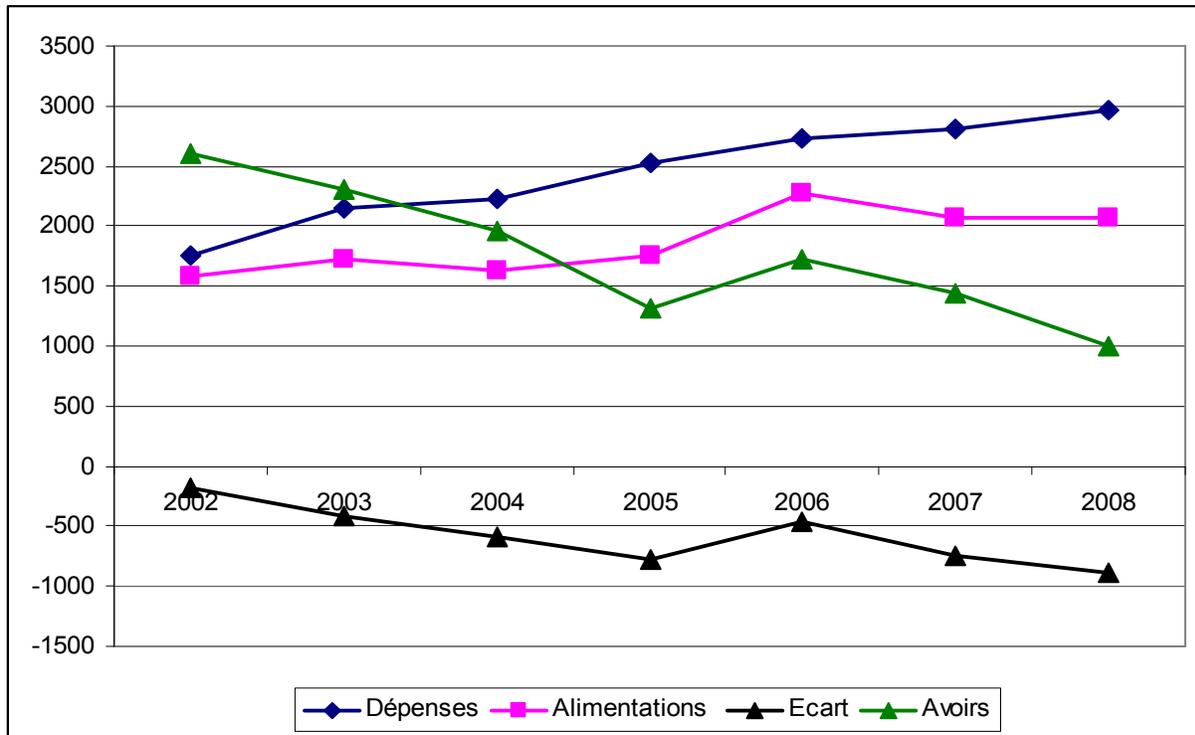
- Le graphique ci-dessous présente l'évolution des recettes, des dépenses et des avoirs des fonds spéciaux. Il en découle une évolution plus rapide des dépenses que des dotations<sup>36</sup> de ces fonds. S'il s'agit d'une évolution normale en période de ralentissement économique comme la période 2001-2004, les fonds de réserves agissant en tant que stabilisateurs conjoncturels, cela l'est beaucoup moins en période de bonne conjoncture. Or, mis à part l'année 2006, pour laquelle les alimentations des fonds se sont accrues de 29.2% par rapport à l'année précédente - en raison notamment des 240 millions de dotations supplémentaires que le Gouvernement propose d'allouer suite à l'excédent budgétaire enregistré au cours de l'exercice - l'effet ciseau entre dotations et dépenses que la Chambre de Commerce décrivait dans ces précédents avis budgétaires réapparaît en 2007 et devrait s'accroître en 2008.

La bonne conjoncture économique actuelle devrait au contraire permettre une nouvelle constitution de réserves, en l'occurrence une évolution moins rapide des dépenses que celle des dotations. Or nous observons l'inverse entre 2007 et 2008, à savoir une stagnation des alimentations (+0,36%) et un accroissement des dépenses de 5,31%. Cette remarque est valable sans préjudice d'alimentations supplémentaires probables, du fait des plus-values de recettes réalisées sur l'exercice 2007.

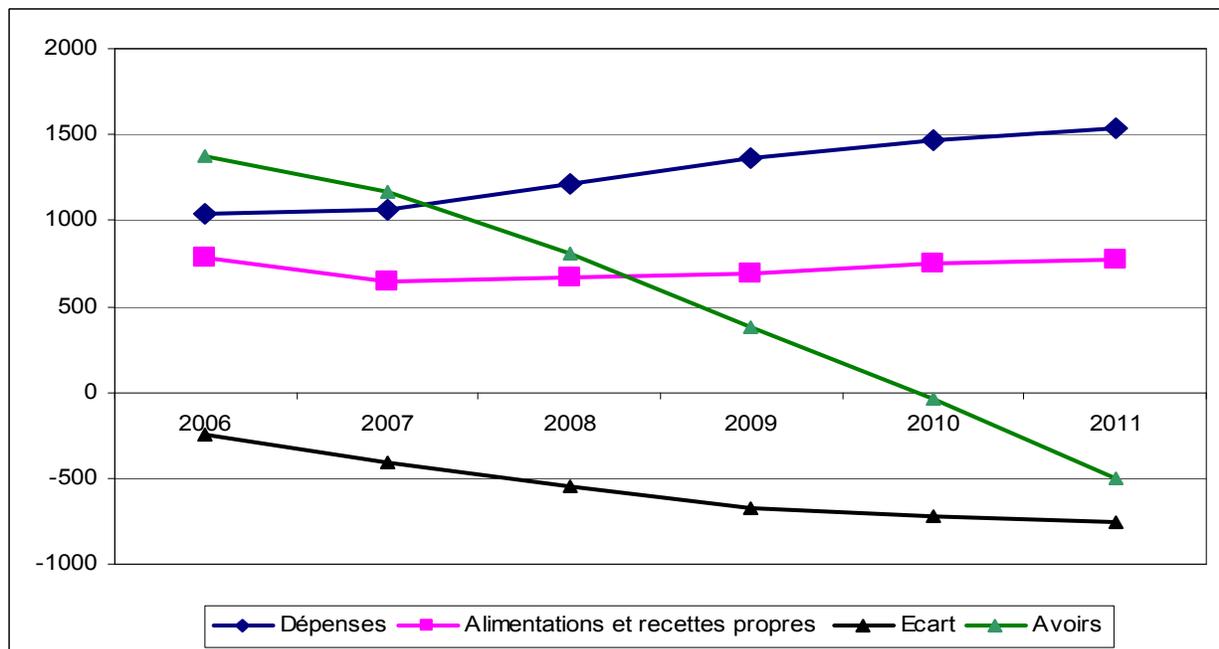
---

<sup>36</sup> Au niveau des dotations, l'approche retenue est celle de Maastricht, qui, à la différence de l'approche luxembourgeoise, ne comptabilise pas les recettes d'emprunt parmi les alimentations des fonds.

**Graphique 11 : Evolution des avoirs, des dotations budgétaires et des dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR)**



**Graphique 12 : Evolution des avoirs, des alimentations et recettes propres, et des dépenses des fonds d'investissement public (en millions EUR)**



La situation patrimoniale des fonds devrait continuer à se détériorer au cours de la période 2008-2011, comme l'atteste le graphique ci-dessus qui reprend les seize fonds spéciaux apparaissant au volume II du projet de budget 2008. Les avoirs de ces fonds considérés dans leur ensemble devraient en effet se réduire de façon drastique tout au long de cette période, à tel point même que les avoirs globaux deviendraient négatifs en 2010 et davantage encore en 2011. Cette évolution serait observée en cas de mise en œuvre intégrale des programmes de dépense de seize fonds précités et en dépit de significatives émissions d'emprunts au profit du Fonds des routes et du Fonds du rail. La dégradation de la situation patrimoniale serait la résultante de l'écart structurel entre les alimentations et les dépenses, qui irait en s'accroissant de 2008 à 2011. Alors que les alimentations hors emprunts ne progresseraient que graduellement, les dépenses programmées augmenteraient de quelque 26% de 2008 à 2011. La hausse serait particulièrement marquée en ce qui concerne le Fonds pour la loi de garantie, le Fonds des routes et le Fonds du rail.

Les fonds spéciaux représentant pour les autorités grand-ducales l'instrument privilégié des autorités pour mener à bien une des missions-phare de la politique économique, à savoir la politique des investissements publics, la diminution continue de leurs avoirs, qui plus est en période de bonne conjoncture, laisse planer quelques craintes quant à la capacité du pays à réaliser ces investissements en période de creux conjoncturel.

Etant donné le taux de croissance de la population et eu égard aux prévisions du Statec selon lesquelles la population va continuer de croître à un rythme élevé au cours des prochaines décennies, il est évident que le Grand-Duché devra à l'avenir être en mesure de financer des investissements en infrastructure très coûteux. Afin d'être à terme en mesure de faire face à ces besoins sans devoir recourir à l'emprunt outre mesure, il convient dès à présent de dégager des marges de manœuvre d'un certain niveau.

La Chambre de Commerce s'inquiète de cette évolution néfaste pour la soutenabilité des finances publiques du pays, d'autant plus que les investissements publics constituent l'un des fondements du développement futur du Grand-Duché et du renforcement de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce se doit de rappeler qu'étant donné la taille restreinte du pays, sa forte dépendance vis-à-vis d'un secteur financier par nature fortement volatil, et par conséquent la précarité d'une part importante de ses recettes fiscales, la capacité d'endettement du Luxembourg est sans aucune mesure avec celle des Etats jouissant d'une taille très largement supérieure à la sienne. Par conséquent, la limite des 60% d'endettement par rapport au PIB, telle que définie par le Traité de Maastricht, n'est pas d'application pour le Grand-Duché.

- Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des dépenses des principaux fonds d'investissement de l'Etat. La Chambre de Commerce tient à souligner d'emblée qu'une part importante des dépenses relatives aux exercices 2006 à 2008, énumérées ci-dessous, sont financées par l'emprunt, à défaut d'avoirs suffisants. Pour le Fonds du rail, la Chambre de Commerce, pour des raisons de comparabilité des chiffres, a considéré les dépenses d'investissement et les dépenses de gestion de l'infrastructure.

Dans le contexte des fonds d'investissement public, il y a lieu de souligner qu'une exécution plus lente ou un décalage des projets d'investissements pourra conduire à une amélioration à court terme de la situation financière de l'Etat. Par exemple, le Fonds pour la gestion de l'eau

fait état d'un pourcentage de réalisation de 85% en 2007 et de 83% en 2008. Pour le Fonds pour les investissements socio-familiaux, ces taux tombent respectivement à 73% et 69%.

Le tableau ci-dessous indique des dépenses d'investissement projetées pour 2008 à travers les principaux fonds d'investissement publics de l'ordre de 696,24 millions EUR, en hausse de 18,16% par rapport au budget voté 2007 (589,241 millions). Ce dernier fait état de dépenses d'investissement en baisse de 17,45% par rapport à celles inscrites au compte provisoire 2006 (713,795). Ainsi, en dépit de la hausse entre 2007 et 2008, l'année 2008 se caractérisera, au niveau de ces fonds, par des investissements inférieurs à ce qu'ils étaient en 2006.

La comparaison du tableau ci-dessous avec les chiffres afférents publiés dans le projet de budget 2007 reflète le décalage important entre investissements anticipés et investissements réalisés en fin de compte. Si le budget voté de l'exercice 2006 prévoyait des dépenses de 808,095 millions EUR, le compte du même exercice affiche des investissements de 713,795 millions.

L'année 2006 se caractérise ainsi par des investissements réalisés inférieurs à ceux prévus, contrairement à l'année 2005 durant laquelle les premiers ont été supérieurs de plus de 162 millions aux seconds.

**Tableau 21 : Evolution des dépenses des principaux fonds d'investissement (en millions EUR)**

	<b>Compte 2005</b>	<b>Compte 2006</b>	<b>Budget voté 2007</b>	<b>Projet de budget 2008</b>
<b>Fonds pour les monuments historiques</b>	11,820	14,061	24,890	11,407
<b>Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux</b>	10,936	14,462	15,576	19,113
<b>Fonds d'investissements publics administratifs</b>	195,683	65,187	64,312	87,594
<b>Fonds d'investissements publics scolaires</b>	73,901	65,879	66,091	75,173
<b>Fonds des routes</b>	98,097	138,010	101,421	129,861
<b>Fonds du rail</b>	246,877	416,196	316,951	373,092
<b>Total général</b>	<b>637,314</b>	<b>713,795</b>	<b>589,241</b>	<b>696,24</b>
Variation en %	-	12%	-17,45%	18,16%

Le Fonds d'investissements publics administratifs, le Fonds d'investissements publics scolaires et le Fonds du rail sont à l'origine d'une majeure partie de la non réalisation des dépenses escomptées. En effet, le premier devait dépenser 102,818 millions d'après le budget voté 2006 et n'en a dans les faits dépensé que 65,187 millions. Le second a dépensé 65,879 millions alors qu'il devait en dépenser 85,555 millions d'après le budget voté. Pour le dernier, le montant dépensé s'est élevé à 416,196 millions contre initialement 435,499 millions.

A noter également un investissement de 14,061 millions pour le Fonds des monuments historiques au lieu des 23,605 millions prévus. Quant au Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, ses montants sont respectivement de 14,462 millions et de 22,021 millions.

Bien que le document budgétaire n'apporte pas de renseignements à ce niveau, il y a lieu de penser que la non-réalisation d'une partie importante des dépenses prévues tient à un faible taux d'exécution des dépenses programmées. Ce retardement d'une partie des dépenses améliore temporairement et de manière artificielle la situation financière de l'Etat, mais ne résout pas le problème de financement à long terme de l'ambitieux programme pluriannuel d'investissement.

La comparaison, pour chaque poste de dépenses des fonds spéciaux susmentionnés, des prévisions de dépenses inscrites au budget 2006 (Cf. Programme pluriannuel des dépenses en capital 2006-2010) avec celles apparaissant au compte 2006 (Cf. Programme pluriannuel des dépenses en capital 2007-2011) permet de mettre en lumière de substantielles différences.

Le Fonds d'investissements publics administratifs illustre parfaitement ces propos. Ainsi par exemple, sur les 5 millions initialement prévus au titre de l'Abbaye de Neumünster, moins de 1,5 millions ont en fait été dépensés. La liste des « économies » est longue : Centre de Conférence Kirchberg (-6,3 millions), Salle de concert Luxembourg-Kirchberg (- 3 millions), Police des Autoroutes + Ponts et Chaussées à Bertrange (-3,4 millions), Parc de Hosingen : centre écologique (-1,7 millions), CNA Dudelange (-2 millions), Extension Bâtiment Konrad Adenauer : part études (-3,9 millions), etc.

La même tendance est observée en ce qui concerne le Fonds d'investissements publics scolaires (Lycée technique Josy Barthel Mamer : -2,9 millions ; Lycée du Nord Wiltz extension 2<sup>ème</sup> phase : -5 millions ; Lycée Mathias Adam Pétange : -4 millions ; Lycée technique Esch/Alzette, Raemerich : -2,9 millions ; etc.) et le Fonds d'investissements publics scolaires sanitaires et sociaux (C.I.P.A. Dudelange : -4,1 millions ; Centre d'accueil pour réfugiés Marienthal, aménagements : -0.92 millions ; CHNP Ettelbruck, remise en état : -0.27 millions, etc.).

La Chambre de Commerce regrette par ailleurs qu'une présentation détaillée des dépenses du Fonds du rail et du Fonds des monuments historiques ne soit présentée, ce qui rend impossible une comparaison dans le détail telle que celle menée ci-dessus. Afin de permettre une plus grande transparence, il conviendrait de remédier à cela en fournissant à l'avenir toute l'information nécessaire à l'étude dans le détail des comptes publics.

- De même, le projet de budget 2007 proposait à la Chambre des Députés un programme d'investissement de 721,143 millions pour 2007, alors que le budget voté par les députés porte sur 589,241 millions.

Tout comme pour l'année précédente, ce décalage trouve son explication dans la non-réalisation de l'intégralité des dépenses du Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux (-16,534 millions), du Fonds d'investissements publics administratifs (-42,314), du Fonds d'investissements publics scolaires (-54,973) et du Fonds des routes (-29,016). Les fonds pour les monuments historiques et le Fonds du rail se caractérisent quant à eux par des dépenses supplémentaires s'élevant respectivement à 2,980 millions et 7,956 millions.

Concernant le Fonds d'investissements publics administratifs, les principales moins-values de dépenses se situent notamment au niveau des postes suivants : police des autoroutes et les Ponts et Chaussées de Bertrange (-6 millions), aménagement du parc « 3 Eechelen » (-4,5 millions), laboratoire national de santé (-2,5 millions), unité de sécurité Dreibern (-2,3 millions), centre pénitentiaire de Schrassig (-1,9 millions), centre écologique du parc de Hosingen (-1 million).

Les plus importantes moins-values de dépenses attribuables au Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux concerne le C.I.P.A. de Wiltz (-4 millions), le C.I.P.A. de Dudelange (-1million), le Centre d'accueil pour réfugiés de Waldhaff (-1,95 millions). Pour le Fonds d'investissements publics scolaires, fonds responsable à lui seul d'une bonne partie de ces moins-values de dépenses, les projets qui ont enregistré un financement inférieur à celui initialement prévu sont le lycée technique d'Esch/Alzette (-9 millions), le lycée technique Mathias Adam de Pétange (-4 millions), le nouveau lycée et internat de Rédange sur Attert, ainsi que le lycée technique du centre à Dommeldange (-3 millions chacun). De nombreux autres projets ont également enregistré des moins-values de l'ordre de plusieurs millions.

Au niveau du Fonds des routes, deux postes expliquent à eux seuls une bonne partie des dépenses plus faibles que prévu. 16,8 millions ont été alloués à la réalisation de la 1<sup>ère</sup> phase de la liaison Micheville contre 37 millions initialement prévus, soit une différence de 21,2 millions. A noter également les 5 millions non alloués au financement de l'échangeur d'Helfenterbrück.

Tout comme en 2006, le Fonds du rail enregistre un dépassement au niveau de ses dépenses (+7,956) qui est cependant sans aucune mesure avec ce qu'il était l'an dernier (+150 millions). Quant aux dépenses du Fonds sur la période 2007-2011, le programme pluriannuel renseigne de nombreux grands chantiers d'infrastructures dont le montant cumulé des dépenses s'élève à 1.659 millions. Malgré des dotations budgétaires globales s'élevant sur la période à 621 millions et un produit d'emprunt atteignant 650 millions, la réalisation des infrastructures ferroviaires aura de sérieuses répercussions sur les avoirs de ce fonds, lesquels passeront de 232 millions en fin d'exercice 2007 à -197 millions fin 2011.

Au vu de ces chiffres, il semble indéniable qu'un ralentissement de la conjoncture, en ce qu'il restreindrait les moyens financiers de l'Etat et par voie de conséquence ses dotations budgétaires au fonds, se traduirait soit par un recours accru à l'emprunt pour assurer le financement des projets, soit par un important retardement de leur exécution. Partant de ce constat, la Chambre de Commerce réaffirme qu'il est indispensable de dégager des moyens financiers suffisants en période de bonne conjoncture et limiter le recours à l'emprunt de manière à pouvoir assumer les dépenses en cas de retournement conjoncturel. Le recours à d'importants emprunts en période économiquement favorable limite automatiquement la capacité d'endettement en période de récession.

Sans remettre en cause le bien-fondé des grands projets d'investissement (raccordement du réseau ferroviaire au plateau de Kirchberg et au Findel, mise à double voie de la ligne Pétange-Luxembourg, construction d'un nouveau centre de remisage et de maintenance en Gare de Luxembourg, etc.), la Chambre de Commerce recommande aux autorités d'étudier toutes les options permettant d'abaisser le coût de revient de ces infrastructures.

Le Fonds des routes connaîtra une évolution similaire à celle du Fonds du rail. La majeure partie des projets d'investissements sera financée par le recours à l'emprunt (600 millions sur la période contre des dotations budgétaires de 55 millions) et ses avoirs passeront de 82,4

millions fin 2007 à -55,7 millions fin 2011. Les recommandations concernant la gestion du Fonds du rail valent par conséquent pleinement pour le Fonds des routes.

**Le Fonds des raccordements ferroviaires internationaux**, institué à travers la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, revêt une importance toute particulière en ce qu'il contribue à la connexion du Grand-Duché aux réseaux ferroviaires européens. Ses dépenses passent de 22,260 millions en 2007 à 3,250 millions en 2008. Cette diminution drastique s'explique par la liquidation en 2007, et non en 2006 comme initialement prévu, du solde de la participation du Luxembourg au financement de la partie française du TGV Est-Européen. Pour l'exercice 2008, le fonds se voit doté de 3,5 millions. Ses dépenses iront au financement de trois projets :

- l'amélioration de la liaison Luxembourg-Bruxelles (projet Eurocap-Rail) qui vise l'interconnexion ferroviaire des trois capitales européennes Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg. Les dépenses en capital projetées s'élèvent à 1 million en 2008 et 5 millions les trois années suivantes.
- L'amélioration de la liaison Trèves-Coblence à hauteur de 2 millions en 2008 et 5 millions en 2009.
- La réalisation d'une nouvelle ligne entre Luxembourg et Sarrebruck. 250.000 euros sont affectés à ce poste en 2008, 1 million en 2009 et 2010 et 5 millions en 2011.

**Le Fonds pour l'emploi** est le deuxième fonds le plus important en volume après le Fonds des pensions. Son alimentation se caractérise par des ressources spécifiques<sup>37</sup>. Entre 2003 et 2008, ses dépenses s'accroîtraient de 54%. La hausse a été particulièrement forte entre 2003 et 2005 (+35%), période de faible croissance. Cette impressionnante progression des dépenses résulte de l'augmentation du nombre de demandeurs d'emplois au cours des dernières années et des dépenses pour des actions en faveur de l'emploi.

Quant à l'alimentation du fonds, après avoir atteint un sommet en 2006, notamment grâce à une dotation budgétaire supplémentaire de 145 millions, elle s'élève à 170,4 millions en 2008, soit une diminution de 17,7% par rapport à 2003.

Les mauvaises performances luxembourgeoises sur le plan du chômage ont eu d'importantes répercussions sur les avoirs du Fonds pour l'emploi. Entre 2003 et 2008, ses avoirs en fin d'exercice auraient en effet diminué drastiquement, passant de 152,143 millions à 49,09 millions (-67,7%).

L'importante divergence entre les moyens financiers à disposition du fonds et ses dépenses explique cette évolution. Ainsi, le budget 2003 (compte) faisait apparaître un excédent des dépenses sur les recettes de 42,9 millions. En 2004, le différentiel était de 65 millions, en 2005 de 84 millions, en 2007 de 36 millions (budget voté) et en 2008 prévisiblement de 45 millions. En 2006, les recettes ont été supérieures de 125 millions aux dépenses pour les raisons précédemment évoquées.

La Chambre de Commerce se voit à nouveau forcée de réitérer ses critiques quant au manque de transparence caractérisant de nombreuses mesures financées par le Fonds pour l'emploi.

---

<sup>37</sup> Le Fonds pour l'emploi est alimenté par l'impôt de solidarité prélevé moyennant des majorations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur le revenu des collectivités, par un droit d'accise autonome additionnel prélevé sur les huiles minérales légères et les gasoils destinés à l'alimentation des moteurs de véhicules circulant sur la voie publique et utilisés comme carburant, dénommé contribution sociale, par des dotations budgétaires et par des remboursements.

C'est notamment le cas des initiatives sociales en faveur de l'emploi pour lesquelles il n'y a aucune transparence de gestion, que ce soit au niveau financier ou au niveau des résultats. Dans le projet de budget de l'Etat pour 2008, ce poste de dépenses est doté de 37,098 millions, soit plus de 9% du total des dépenses du fonds. A noter par ailleurs que cette dotation s'est accrue de 25,6% depuis 2005.

Cela étant, la Chambre de Commerce souhaiterait que des modèles d'économie solidaire à l'intérieur d'entreprises privées se substituent à ces initiatives. Ces systèmes devraient par ailleurs bénéficier des mêmes mesures de soutien financier que les autres initiatives sociales en faveur de l'emploi.

La Chambre de Commerce rappelle par ailleurs sa proposition émise dans son avis budgétaire du 15 novembre 2004, qui consistait à créer des cellules tripartites transparentes. Leur mission serait notamment d'assurer le suivi financier et d'évaluer les résultats de ces initiatives en termes d'efficacité.

En ce qui concerne le produit de la cotisation sociale sur les carburants affecté directement au Fonds pour l'emploi, la Chambre de Commerce note qu'après s'être accrues de 20 millions en 2005 et 2006 sous l'effet d'un relèvement de la cotisation de 12,5 cents/1000 litres au 1<sup>er</sup> janvier de ces deux années, les recettes ainsi récoltées se maintiennent quasi constantes depuis 2006.

**Le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto**, créé par la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, a pour objet de contribuer au financement des mécanismes de flexibilité de Kyoto et des mesures nationales afférentes qui sont mis en œuvre en vue de la réduction des émissions à effet de serre. Il intervient dans les domaines suivants :

- échange de droits d'émissions ;
- activités de projet de mise en œuvre conjointe (MOC) réalisées dans les pays membres de l'OCDE et les pays à économie de transition dans le but d'acquérir des unités de réduction des émissions ;
- activités de projet de mécanisme de développement propre (MDP) dans des pays en voie de développement dans le but d'acquérir des réductions d'émissions certifiées ;
- participation à des fonds multilatéraux gérés par des organismes internationaux ou régionaux qui ont pour mission notamment d'appuyer financièrement lesdites activités ;
- projets et programmes visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre au niveau national.

Le fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles, par le produit de la vente de crédits d'émissions et, depuis 2007, par un droit d'accise autonome additionnel prélevés sur les huiles minérales et les gasoils destinés à l'alimentation des moteurs de véhicules routiers et utilisés comme carburant (contribution climatique), ainsi que par une partie du produit de la taxe sur les véhicules routiers fixée au budget.

Après le relèvement des accises de 2 cents/litre d'essence et de 1,25 cents/litre de diesel intervenu au 1<sup>er</sup> janvier 2007, une hausse supplémentaire de 1,25 cents/litre de diesel sera appliquée au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Les 300 millions de recettes qui, sur base des ventes de carburant en 2004, devraient ainsi être générés jusqu'en 2012 iront dans leur intégralité au Fonds de financement des mécanismes de Kyoto.

Concernant ces prévisions des recettes, la Chambre de Commerce se doit de rappeler ses craintes telles que formulées dans son avis budgétaire en date du 15 novembre 2006. Il n'est en effet pas à exclure que la diminution du différentiel de prix de ces produits par rapport ceux en vigueur chez nos voisins ne se traduise par une diminution des ventes de carburants plus importante que prévu, et par conséquent par de moindres rentrées fiscales synonymes de difficultés de financement des mécanismes de Kyoto.

Sous cette hypothèse, les entreprises luxembourgeoises verraient alors leur compétitivité se dégrader du fait de la hausse de leurs coûts sans que l'environnement n'y gagne, étant donné les difficultés à financer les actions du fonds.

Les deux sources de financement nouvelles introduites en 2007 devraient rapporter 92 millions en 2008 : 64 millions au titre de la contribution climatique carburant (contre 37,5 millions en 2007) et 28 millions au titre de la taxe sur les véhicules automoteurs, soit un montant inchangé par rapport à 2007. A noter que, tout comme en 2007, la recette totale de cette taxe s'élève à 70 millions. Le solde servira à alimenter le Fonds communal de dotation financière pour 14 millions et les 28 millions restants iront au budget courant des recettes.

Quant au volet dépenses, le programme est le suivant :

- Achats de droits d'émission : 5 millions
- Projets afférents au Mécanisme de Développement Propre : 17,448 millions
- Projets de mise en œuvre conjointe : 15 millions
- Fonds multilatéraux : 25,9 millions
- Mesures nationales : 24,444 millions
- Divers : 4,208 millions

Cela amène à des dépenses totales de 90 millions contre 66,850 millions en 2007.

Le **Fonds d'entretien et de rénovation**, créé par la Loi du 22 décembre 2006 concernant les budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007, a pour objet l'entretien, la maintenance et la remise en état des immeubles bâtis de l'Etat, ainsi que la rénovation, la transformation et la mise en conformité de ces immeubles. A noter que ces travaux font l'objet d'une programmation pluriannuelle. Les dotations budgétaires constituent les seules recettes du fonds.

L'alimentation du fonds s'élève à 55,025 millions en 2008 soit une quasi stagnation par rapport à 2007. Le même montant sera porté au crédit du compte en 2009, 2010 et 2011. Ses dépenses s'élèvent à 45,578 millions, dont 24,257 millions iront au financement de travaux d'entretien, et resteront à des niveaux similaires au cours des trois exercices suivants. Les dépenses les plus importantes seront réalisées dans le cadre du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.

Quant à ses avoirs en fin d'année, ils s'élevaient à 13,661 millions fin 2007 et s'accroîtront de manière continue pour atteindre prévisiblement 55,058 millions fin 2011.

Dans son exposé des motifs ayant conduit à la mise en place de ce fonds, le Gouvernement avait insisté sur les avantages de l'entretien préventif, parmi lesquels l'augmentation de la durée de vie des bâtiments publics grâce à un bon entretien au moment opportun, le maintien de la valeur économique le plus longtemps possible, la réalisation de plus-values à moyen et à long

terme grâce à la réduction globale des dégradations par une meilleure maîtrise de la qualité, la transparence informationnelle détaillée du patrimoine, etc.

La Chambre de Commerce souscrit pleinement à ces objectifs, et renvoie à son avis budgétaire du 15 novembre 2006 pour de plus amples informations à ce niveau.

- En ce qui concerne la présentation des données relatives aux fonds spéciaux, la Chambre de Commerce demande au Gouvernement de poursuivre ses efforts en vue de fournir toutes les informations nécessaires à une étude approfondie de la véritable situation de chacun de ces fonds. Il serait ainsi souhaitable que le Gouvernement ajoute aux tableaux sur la situation financière des fonds, publiés en annexe du document budgétaire, une description sur la nature et la destination des moyens dépensés, ainsi qu'une fiche d'impact des investissements quant à leurs coûts d'exploitation, de gestion et d'entretien.

Etant donné l'importance du fonds du rail, et dans une optique de plus grande transparence, il conviendrait également de publier dorénavant dans le programme pluriannuel des dépenses en capital le détail des dépenses de ce fonds comme cela est déjà réalisé pour le Fonds d'investissements publics administratifs, le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, le Fonds d'investissements publics scolaires et le Fonds des routes.

Les tableaux ci-dessous offrent une vue d'ensemble respectivement sur les dépenses et les alimentations des 30 fonds de réserve (fonds spéciaux et fonds d'investissement) sur la période 2003-2008.

Au vu des prévisions de dépenses en capital telles qu'elles apparaissent dans le programme pluriannuel, la Chambre de Commerce note que les fonds d'investissements comportent encore de substantiels engagements à couvrir au cours des prochains exercices budgétaires, que ce soit en matière de nouvelles constructions, d'entretien ou de maintenance.

Cela étant, et eu égard à la forte diminution des avoirs de ces fonds au cours des dernières années et au recours accru à l'emprunt au cours des prochaines années, la Chambre de Commerce demande au Gouvernement de prendre en compte, dans toute future décision quant à la réalisation de nouveaux investissements d'ampleur, les critères d'opportunité et d'utilité, ainsi que le rapport coût-bénéfice. Sur base de ces critères, il devrait par ailleurs procéder à une hiérarchisation des projets.

Les investissements opportuns et nécessaires doivent être réalisés dans l'intérêt de la préparation du pays aux futurs défis, même en période de ralentissement économique. Ceci permet de répartir la réalisation des projets judicieusement sur plusieurs exercices, de limiter les effets négatifs d'un creux conjoncturel et de pratiquer en ce sens une politique anti-cyclique, même si les effets bénéfiques de cette dernière sur la croissance économique restent limités.

Les fonds d'investissements et les fonds spéciaux sont des instruments appropriés permettant d'assurer le financement de projets d'envergure avec une certaine souplesse, sous condition que les critères de contrôle, de surveillance et de transparence soient respectés et sous condition que les fonds soient à nouveau dotés d'avoirs substantiels au cours des exercices budgétaires futurs, afin de permettre la réalisation des projets d'envergure même en cas de retournement conjoncturel.

Cela implique que le Gouvernement ralentisse de manière substantielle la progression des dépenses courantes afin de transférer une partie plus importante des recettes de l'Etat au

budget en capital, capitaux qui devront être investis en priorité dans des projets concourant à l'amélioration de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Il convient donc dès à présent d'amender le projet de budget 2008 en y apportant des mesures d'économie supplémentaires au niveau des dépenses courantes. La Chambre de Commerce fera des propositions en ce sens dans la Cinquième Partie du présent avis. Ces économies au niveau des dépenses courantes constituent l'unique moyen d'action permettant de dégager les marges de manœuvre indispensables à l'alimentation et à la reconstitution des avoirs des fonds spéciaux. La conjoncture favorable se prête par ailleurs particulièrement bien à de telles mesures.

**Tableau 22 : Alimentations des fonds spéciaux (en millions EUR)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1) Fonds de la coopération au développement	87,5628	108,065	113,250	140,787	177,423	156,483
2) Fonds d'équipement militaire	3	5	22,0	53	33	34,650
3) Fonds pour les monuments historiques	13	10	10	35	10	10
4) Fonds de crise	0	0	0,0001	0	0,0001	0,0001
5) Fonds de la dette publique	107,03	122,579	125,11	155,340	98,678	39,100
6) Fonds des pensions	314,744	350,932	378,509	394,956	419,829	466,546
7) Fonds pour la réforme communale	0	0	0,200	0,478	0,25	0,800
8) Fonds communal de dotation financière	429,808	476,671	467,318	553,004	584,502	588,517
9) Fonds spécial de la pêche	0,0797	0,0881	0,079	0,065	0,071	0,064
10) Fonds cynégétique	0,0337	0,0326	0,032	0,033	0,032	0,032
11) Fonds pour la gestion de l'eau	49	20	10,0	65	15	15
12) Fonds spécial des eaux frontalières	0,099	0,141	0,076	0,041	0,060	0,072
13) Fonds d'équipement sportif national	28,231	21	21,0	19,5	19,5	19
14) Fonds pour les investissements socio-familiaux	67,75	50,75	53,288	85,627	60,5	63,5
15) Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,124	0,124	0,050	0,031	0,0051	0,0051
16) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	11	6	6,5	6,5	6,5	6,825
17) Fonds des investissements hospitaliers	39,455	40,776	41,651	38,732	33	33,5
18) Fonds spécial de la chasse	0,376	0,56	0,356	0,316	0,308	0,308
19) Fonds pour la protection de l'environnement	4,2	4,2	4,5	27	7	7,5
20) Fonds de financement des mécanismes de Kyoto		0	5,0	60	75,5	102,5
21) Fonds pour l'emploi	207,076	101,292	102,919	299,892	160,7	170,4
22) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	26	36,5	26,0	30,149	33,103	65,661
23) Fonds d'investissements publics administratifs	10	9	101,0	78,009	46	48,3
24) Fonds d'investissements publics scolaires	65	45	45,0	50	42	44,1
25) Fonds des routes	71,032	70	36,530	10,754	10	10,5
26) Fonds du rail	151,434	140	163,525	156	152,452	110,5
27) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	10	10,0	5,0	25	5	3,5
28) Fonds pour la loi de garantie	22	1,0	8,335	13,266	13,535	14,048
29) Fonds pour la promotion touristique	6,615	6,825	7,0	7,3	7,45	7,5
30) Fonds d'entretien et de rénovation	-	-	-	-	55	55,025
<b>Total général</b>	<b>1724,6502</b>	<b>1636,536</b>	<b>1754,228</b>	<b>2267,048</b>	<b>2066,398</b>	<b>2073,936</b>

**Tableau 23 : Dépenses des fonds spéciaux (en millions EUR)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1) Fonds de la coopération au développement	103,072	108,772	128,485	131,970	172,685	174,597
2) Fonds d'équipement militaire	0	0,228	12,830	6,033	14,685	52,120
3) Fonds pour les monuments historiques	16,376	12,365	11,820	14,061	24,890	11,407
4) Fonds de crise	0	0	0	0	0	0
5) Fonds de la dette publique	258,06	93,406	182,865	209,744	142,466	37,356
6) Fonds des pensions	326,423	353	378,162	396,022	419,871	466,546
7) Fonds pour la réforme communale	0	0	0	0,510	0,478	0,8
8) Fonds communal de dotation financière	429,808	476,671	467,318	553,004	584,502	588,517
9) Fonds spécial de la pêche	0,023	0,092	0,192	0,068	0,139	0,145
10) Fonds cynégétique	0	0,0005	0	0	0	0
11) Fonds pour la gestion de l'eau	22,605	25,037	35,260	42,143	50	70
12) Fonds spécial des eaux frontaliers	0,047	0,129	0,208	0,117	0,129	0,221
13) Fonds d'équipement sportif national	8,773	9,998	9,999	25,001	32,767	22,045
14) Fonds pour les investissements socio-familiaux	54,723	47,357	69,234	87,493	100	100
15) Fonds d'assainissement en matière de sur endettement	0,006	0,007	0,036	0,013	0,035	0,035
16) Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	3,82	9,324	10,936	14,462	15,576	19,113
17) Fonds des investissements hospitaliers	49,234	84,898	120,980	77,414	61,150	62,762
18) Fonds spécial de la chasse	0,376	0,56	0,356	0,316	0,308	0,308
19) Fonds pour la protection de l'environnement	13,796	12,675	13,987	14,762	33,808	22,123
20) Fonds de financement des mécanismes de Kyoto		0,0	2,035	0,987	66,850	90
21) Fonds pour l'emploi	263,021	309,751	356,260	363,345	386,648	405,708
22) Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	48,538	33,775	31,855	33,119	31,018	73,839
23) Fonds d'investissements publics administratifs	87,324	107,683	195,683	65,187	64,312	87,594
24) Fonds d'investissements publics scolaires	65,361	66,209	73,901	65,879	66,091	75,173
25) Fonds des routes	151,773	91,526	98,097	138,010	101,421	129,861
26) Fonds du rail	186,245	223,594	246,877	416,196	316,951	373,092
27) Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	0	81,684	26,975	17,080	22,260	3,250
28) Fonds pour la loi de garantie	49,872	68,169	50,127	42,759	57,208	45,239
29) Fonds pour la promotion touristique	5,841	7,592	5,935	7,090	7,516	7,301
30) Fonds d'entretien et de rénovation	-	-	-	-	41,339	45,578
<b>Total général</b>	<b>2145,117</b>	<b>2224,4945</b>	<b>2530,413</b>	<b>2722,785</b>	<b>2815,103</b>	<b>2964,73</b>

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

#### **4.4. La trésorerie de l'Etat**

L'analyse de la situation financière doit comporter une évaluation de la trésorerie de l'Etat. Celle-ci se compose principalement de la réserve budgétaire et des avoirs des fonds d'investissements, ainsi que des dépôts aux Comptes Chèques Postaux et du "float" résultant des différences entre les rythmes d'encaissement des recettes et de décaissement des dépenses. Ce crédit de caisse s'enrichit par ailleurs passagèrement des plus-values, qui sont des recettes encaissées, mais non prévues.

Sans constituer, dans son intégralité, une marge de manoeuvre de l'Etat, puisque les éléments qui la composent ne font pas tous partie du budget proprement dit, la trésorerie n'en est pas moins un indicateur de l'aisance de la situation financière et des liquidités à la disposition des pouvoirs publics. Dans la mesure où une partie de la trésorerie peut être placée à court terme, voire à moyen terme, la trésorerie est à l'origine de recettes d'intérêts.

La constitution de la réserve budgétaire est traditionnellement justifiée par la nécessité pour le Gouvernement de disposer d'une marge de manoeuvre pour faire face à des dépenses imprévues. Cette justification est particulièrement importante au regard de la vulnérabilité de l'économie luxembourgeoise aux chocs venant de l'extérieur et de l'incertitude qui règne actuellement au niveau de la conjoncture mondiale. La crise des *subprimes* intervenue cet été aux Etats-Unis n'a fait qu'accroître cette incertitude.

Les années précédentes, l'actualisation du Programme de stabilité n'était disponible que fin novembre, soit après la parution des avis budgétaires des instances représentatives. Or l'actualisation renferme de précieuses informations sur la situation patrimoniale de l'Etat et, plus précisément, sur sa situation de trésorerie. La publication précoce de la 9<sup>ème</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance a cette année permis une véritable étude d'ensemble de la situation réelle des finances publiques. Il convient cependant de noter que toute estimation concernant la trésorerie est à relativiser, puisqu'une partie seulement fait partie du budget de l'Etat proprement dit.

Traditionnellement, le document budgétaire ne contient guère d'informations concernant la trésorerie de l'Etat. Cependant, les réserves de l'Etat constituées par les avoirs des fonds spéciaux continuent à diminuer fortement. Ainsi, si les projets d'investissement sont réalisés comme prévu dans le projet de budget 2008, leurs avoirs passeront de plus de 2.500 millions fin 2002 à 1.007 millions fin 2008.

D'autres informations en matière de trésorerie de l'Etat concernent les participations de l'Etat. Elles sont disponibles sur le site Internet de la Trésorerie de l'Etat. Ces participations de l'Etat ont atteint une valeur totale de 1.628,624 millions au 30 septembre 2007, contre 3.029,294 millions EUR au 30 septembre 2006 (et 2.221,694 millions EUR un an plus tôt). Ces participations sont réparties comme suit:

- sociétés de droit privé:	185,505 millions EUR
- établissements publics :	1.400,193 millions EUR
- institutions financières internationales :	42,925 millions EUR

Ces participations, sans faire partie directement de la trésorerie de l'Etat (à part les recettes, redevances ou dividendes en découlant pour le budget proprement dit), peuvent théoriquement être transformées en fonds liquides par leur vente à des agents économiques privés. De ce fait, elles constituent indirectement des réserves de l'Etat.

La Chambre de Commerce plaide pour une valorisation optimisée des participations directes et indirectes de l'Etat, afin d'en accroître le rendement à moyen et à long terme.

Afin de répondre aux exigences d'une soutenabilité à long terme des finances publiques, le Luxembourg doit constituer des réserves allant au-delà de celles figurant dans les fonds spéciaux, qui sont affectées à des dépenses spécifiques (d'investissement public ou autres). Comme c'est le cas dans d'autres pays dont les ressources financières dépendent largement d'un seul ou d'un nombre limité de secteur(s), le Luxembourg devrait également se doter d'un instrument financier lui permettant de constituer des réserves à long terme, destinées à protéger le pays contre des risques conjoncturels, voire structurels (cf. Encadré ci-dessous). Les réserves afférentes pourraient être constituées par une optimisation du placement du patrimoine financier détenu par les Administrations publiques

### **Encadré 2 : Les fonds souverains : une première approche comparative**

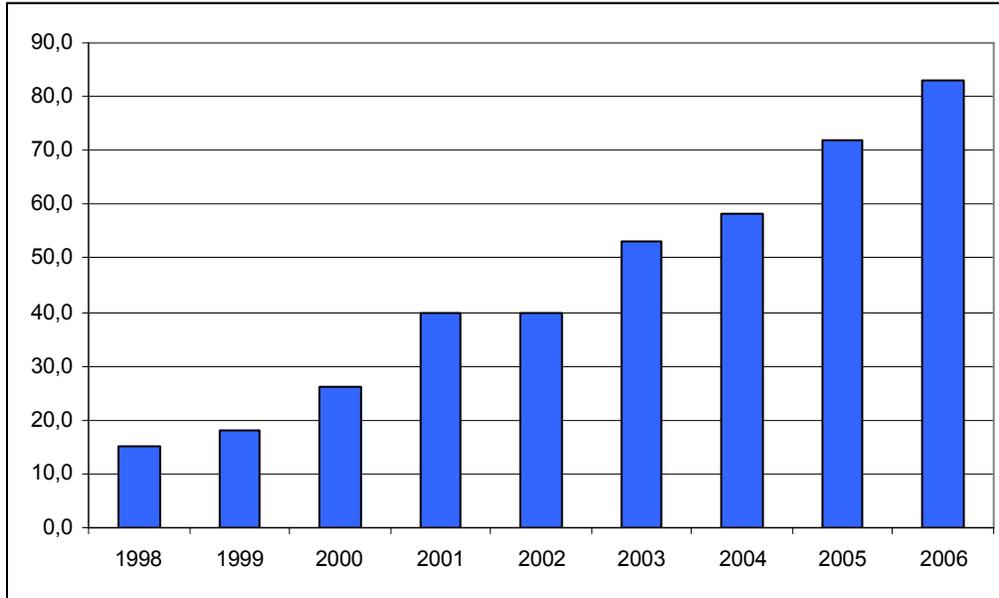
Divers Etats étrangers, qui sont le plus souvent des petites économies ouvertes à l'instar du Luxembourg, abritent des fonds dits souverains. Un fonds souverain est un fonds de placement financiers (actions et obligations notamment) détenu par les Administrations publiques. Ces fonds visent notamment à prémunir ces économies des conséquences potentielles d'une forte dépendance vis-à-vis d'un nombre réduit de secteurs économiques. La Norvège offre un exemple d'une telle démarche.

Si la Norvège se caractérise actuellement par une grande prospérité économique, dont atteste par exemple l'un des PIB par habitant les plus élevés d'Europe, cette situation découle en partie de l'apport du secteur pétrolier, dont la pérennité n'est bien évidemment pas assurée. Afin de prévenir l'impact économique de la raréfaction graduelle de ses réserves, la Norvège a constitué en 2006 un fonds ad hoc, à savoir le « Government Pension Fund – Global (GPF) », qui est alimenté par une partie significative des revenus pétroliers. A la date du 31 décembre 2006, les actifs gérés par ce fonds atteignaient environ 83% du PIB. Comme l'indique le graphique ci-joint, ces actifs se caractérisent en outre par une tendance très nettement ascendante, de sorte qu'ils excéderont probablement le seuil des 100% du PIB dans un futur proche.

Les actifs du fonds sont gérés de façon active. D'une part, la part des actions et titres assimilés est de l'ordre de 40% du total des actifs, ce qui correspond selon la plupart des analystes financiers à une structure de portefeuille appropriée dans une perspective de long terme. D'autre part, tant les actions que les obligations du fonds font l'objet d'une ambitieuse diversification géographique.

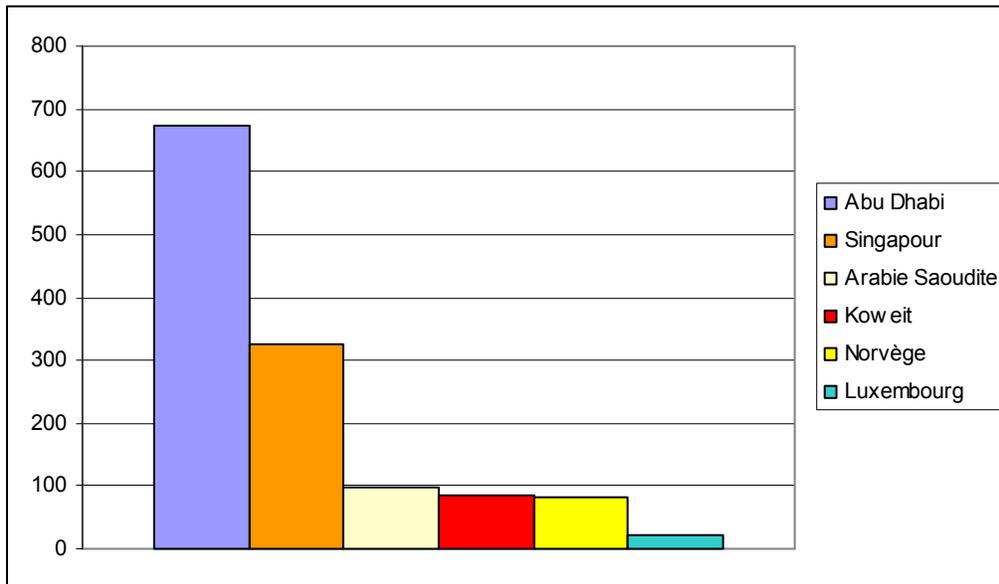
A titre d'exemple, les pays asiatiques représentent 15% des actifs en actions du fonds. A la faveur de cette politique de diversification dynamique, le GPF est parvenu à dégager sur la période 1997-2006 un rendement moyen des actifs égal à 4,6% en termes réels (donc après déduction de l'inflation).

**Graphique 13 : Evolution des actifs totaux du GPF norvégien, en pourcentages du PIB**



Sources : GPF, Statistics Norway.

**Graphique 14 : Actifs des fonds souverains, en pourcentages du PIB des Etats respectifs (actifs des fonds estimés à fin mars 2007 – sauf Luxembourg et Norvège : actifs fin 2006 – et PIB de 2006)**



Sources : Morgan Stanley (actifs des fonds), Banque Mondiale pour les PIB. Pour Abu Dhabi, le PIB de l'ensemble des Emirats Arabes Unis est considéré.

Principaux fonds pris en compte :

Abu Dhabi : Abu Dhabi Investment Authority.

Singapour: Government of Singapore Investment Corporation et Tomasek Holding.

Arabie Saoudite: divers fonds pris en compte par Morgan Stanley.  
Koweït : Kuwait Investment Authority.

Norvège : Government Pension Fund.  
Luxembourg: réserve de compensation du régime général de pension.

Comme l'illustre le graphique ci-avant, bien d'autres pays que la Norvège ont mis en place des fonds souverains, avec à la clef des actifs parfois extrêmement élevés, comme à Abu Dhabi et à Singapour où ces actifs représentent un multiple du PIB. Si la plupart des Etats repris au graphique dépendent dans une large mesure de l'activité pétrolière, il n'en est pas de même de Singapour.

Enfin, s'ils paraissent plantureux en termes absolus, les actifs du principal fonds souverain luxembourgeois, alimentés par les surplus du régime général de pension luxembourgeois, sont très réduits en termes relatifs. Cette situation mérite assurément un examen plus approfondi dans le futur.

*Source : Département Economique de la Chambre de Commerce*

#### **4.5. L'endettement de l'Etat**

Pour compléter l'analyse de la situation financière de l'Etat, une prise en compte de son degré d'endettement s'impose. La dette publique regroupe la dette de l'ensemble du secteur public (Administration centrale, Administrations locales et Sécurité sociale).

L'article 104 du Traité CE et les textes pris en son exécution prévoyant que le rapport entre la dette publique et le PIB ne doit pas dépasser 60% et étant donné que le niveau d'endettement du secteur public conditionne sa capacité de financement, une importance particulière doit être portée au suivi du taux d'endettement et de la charge budgétaire qui en découle.

Le tableau ci-dessous, issu de la 9<sup>ème</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance, renseigne l'évolution passée et prévisible de la dette publique et des trois sous-secteurs de l'Administration publique.

**Tableau 24 : Evolution pluriannuelle de la dette publique**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Dette brute de l'administration publique</b>	<b>6,6%</b>	<b>6,9%</b>	<b>7,1%</b>	<b>7,2%</b>	<b>7,0%</b>
Administration centrale	4,3%	4,5%	4,8%	5,0%	4,9%
Administrations locales	2,3%	2,4%	2,3%	2,2%	2,1%
Sécurité sociale	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

*Note : En % du PIB*

L'année 2008 verra un accroissement du poids de la dette publique rapportée au PIB reposant entièrement sur un endettement accru de l'Administration centrale. Rappelons que le déficit de l'Administration centrale se creusera substantiellement au cours de cette année.

Un bref rappel des emprunts contractés au cours des dernières années permet de comprendre l'élévation du niveau de la dette publique.

En 2004, le Gouvernement a contracté des emprunts pour un montant total de 120 millions, 70 millions ont été portés au crédit du Fonds du rail et 50 millions pour le Fonds des routes.

En 2005, deux nouveaux emprunts de 100 millions chacun furent à nouveau contractés au profit de ces deux fonds.

En 2006, ces mêmes fonds ont bénéficié d'un emprunt de 200 millions EUR chacun. Un emprunt exceptionnel de 132 millions fut également contracté afin de financer la reprise par l'Etat de terrains et d'immeubles faisant partie de l'infrastructure ferroviaire.

**Tableau 25 : Evolution de la dette de l'Etat entre 2006 et 2010**

en % du PIB	Code SEC	2006	2006	2007	2008	2009	2010
		en mio. €	%	%	%	%	%
<b>1. Dette brute</b>		2 242.1	6.6	6.9	7.1	7.2	7.0
<i>dont:</i>							
Administration centrale		1 466.6	4.3	4.5	4.8	5.0	4.9
Administrations locales		775.5	2.3	2.4	2.3	2.2	2.1
Sécurité sociale		0.0	0				
<b>2. Variation de la dette brute</b>		...	0.4	0.2	0.2	0.1	-0.2
<b>Eléments contribuant à l'évolution de la dette brute</b>							
<b>3. Solde primaire</b>		290.4	0.9	1.2	1.1	1.2	1.5
<b>4. Charges d'intérêt</b>	EDP D.41	56.9	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3
<b>5. Variation exogène de la dette ("stock-flow adjustment")</b>		...	1.8	1.9	1.6	1.5	1.4
<b>p.m.: Taux d'intérêt implicite</b>		...	3.0	3.5	3.4	3.9	4.3
<b>Autres variables pertinentes</b>							
<b>6. Actifs financiers liquides</b>		11 658.6	34.4	33.9	...	...	...
<b>7. Dette nette</b>		9 416.5	-27.8	-27.0	...	...	...

En 2007, deux emprunts de 100 millions chacun ont été contractés, l'un en faveur du Fonds du rail, l'autre en faveur du Fonds des routes. Le projet de budget 2008 renseigne à nouveau deux emprunts de 100 millions chacun, toujours au profit de ces deux mêmes fonds.

Le programme pluriannuel des dépenses en capital pour la période 2007-2011 prévoit quant à lui de nouveaux emprunts pour les exercices 2009, 2010 et 2011. En 2009, le Fond du rail et le Fonds des routes recevront ainsi respectivement 150 millions et 100 millions. En 2010, ces montants seront de 150 millions pour chacun de ces fonds. Il en sera de même en 2011.

En 2008, les dépenses du Fonds de la dette publique devraient s'élever à 37,356 millions contre 142,466 millions en 2007 et 209,744 millions en 2006. Cette forte diminution s'explique par la substantielle diminution des amortissements entre 2006 et 2007 et l'absence d'amortissements en 2008.

Le fonds devrait clôturer l'exercice 2008 avec un avoir de 53,602 millions, contre 51,858 millions fin 2007 et 95,646 millions fin 2006. Rappelons cependant que le fonds avaient bénéficié de dotations supplémentaires en 2006 et 2007, respectivement de 113,396 millions et 50 millions. Sans ces dotations supplémentaires, les exercices auraient été clôturés avec un solde largement négatif.

L'encadré ci-dessous repris de la 9<sup>ème</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance permet d'en apprendre plus à ce niveau.

### **Encadré 3 : La dette publique selon la 9<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité**

La dette de l'administration publique luxembourgeoise continue à se situer nettement en dessous de la valeur de référence de 60% du PIB prévue à l'article 104 du Traité CE.

En effet, en 2007, le ratio entre la dette brute de l'administration publique et le PIB se situe à 6,9%.

Par ailleurs, l'administration centrale dispose de fonds propres (avoirs des fonds spéciaux, réserve budgétaire et immobilisations financières) de l'ordre de 3.544 mio. €, soit 9,5% du PIB.

Ces réserves furent accumulées notamment au cours de la dernière décennie, pendant laquelle la situation budgétaire de l'administration centrale fut longtemps excédentaire. En outre, la sécurité sociale est structurellement excédentaire et ses excédents sont affectés à une réserve de compensation en vue du financement de prestations futures. Fin 2006, cette réserve se chiffre à près de 8 mia. €, ou 21,3% du PIB. Prenant en compte les fonds propres de l'administration centrale et la réserve de pension de la sécurité sociale, la dette nette de l'administration publique est négative.

La dette de l'administration centrale, outre la dette de l'Etat détaillée ci-après, comprend également la dette des établissements publics.

Le montant des signes monétaires émis par le Trésor sous forme de pièces de monnaie métallique connaît une forte croissance depuis le remplacement de la circulation de pièces en francs belges et luxembourgeois par des pièces en euros. Au 30 septembre 2007, des pièces en euros pour un montant de 157,0 mio. € sont en circulation. Il s'y ajoute des signes monétaires en francs non encore remboursés pour un montant de 8,4 mio. €.

Les bons du Trésor émis par l'Etat ne correspondent pas à des fonds récoltés par l'Etat et remboursables. Ils documentent des engagements pluriannuels vis-à-vis d'institutions financières internationales (BERD, FAsD, FIDA, GEF, IDA, MIGA, différents fonds carbone destinés à tenir les engagements de Kyoto). Ces bons ne portent pas intérêts et ils sont payés au fur et à mesure où ils deviennent exigibles. Au 30 septembre 2007, l'encours émis de ces bons se chiffre à 56,8 mio. €. Le paiement des bons du Trésor se fait à partir du Fonds de la dette publique ou du Fonds « Kyoto ». Selon les échéanciers actuellement connus, la charge d'amortissement des bons du Trésor sera de 14,9 mio. € en 2007, 8,2 mio. € en 2008, 8,5 mio. € en 2009, 7,8 mio. € en 2010.

Le Gouvernement n'a pas procédé à l'émission d'emprunts nouveaux au cours des exercices budgétaires 1998 à 2005. Il a au contraire remboursé entre-temps la totalité de la dette existante remontant à avant 1998. Le remboursement du dernier emprunt OLUX, pour un montant en capital de 94,48 mio. €, a ainsi eu lieu en 2007.

Pour chacune des années 2005, 2006 et 2007, le Gouvernement a été autorisé à émettre un ou plusieurs emprunts en vue du financement d'investissements en infrastructures par le biais du Fonds du rail et du Fonds des routes, pour un montant annuel de 100 mio. € par fonds, soit un total de 600 mio. €. Ces autorisations n'ont été jusqu'ici que partiellement utilisées par le recours en 2006 à des prêts bancaires contractés sur dix ans pour un montant de 400 mio. €. Il s'y est ajouté en 2007, un autre prêt bancaire de 132 mio. € sur dix ans, aux fins de l'acquisition par l'Etat de l'infrastructure ferroviaire ayant appartenu à Arcelor S.A., qui a fait l'objet d'une loi spécifique du 18 décembre 2006.

Au 30 septembre 2007, la dette publique brute (hors établissements publics et Fonds pour la Loi de Garantie) sous forme de prêts bancaires se chiffre dès lors à 532 mio. € (1,4% du PIB). Elle est entièrement libellée en euro. La loi budgétaire pour 2006 avait également autorisé le Gouvernement à emprunter un montant de 300 mio. € pour couvrir le déficit budgétaire. Cette autorisation n'a pas dû être utilisée, et une autorisation similaire n'a plus été prévue dans les lois budgétaires pour 2007 et 2008.

Pour les besoins du programme de stabilité et de croissance et conformément au programme pluriannuel des dépenses en capital, il a été présumé que les autorisations encore ouvertes pour des emprunts au profit du Fonds du rail et du Fonds des routes (2 fois 100 mio. €) seront utilisées en 2007. Il a de même été présumé que des emprunts au profit des deux Fonds précités (100 mio.€ par an pour chaque fonds) seront émis au cours de chacune des années 2008, 2009 et 2010. Par ailleurs, l'Etat, dans le cadre de contrats de location-vente, a accordé des garanties financières à des promoteurs immobiliers en vue de la construction de certains immeubles présentant un intérêt public (Loi de garantie). Conformément à la décision d'Eurostat sur le traitement statistique des partenariats entre le secteur privé et le secteur public (Communiqué de presse du 11 février 2004), ces transactions sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'administration publique. Au cours de la période 2007-2010, l'impact de cette décision sur le ratio entre la dette brute et le PIB varie entre 2,0-2,2% l'an.

Par conséquent, la dette de l'administration centrale augmentera de 6,9% du PIB en 2007 à 7,1% du PIB en 2008. Elle atteindra 7,2% du PIB en 2009, avant de redescendre à 7,0% du PIB en 2010. Les réserves inscrites au Fonds de la dette publique seront proches de 50 mio. € à fin 2007, de sorte qu'en tenant compte des crédits prévus au budget pour 2008, le service de la dette, en capital et en intérêts, est d'ores et déjà assuré pour 2008. Pour cet exercice et pour les exercices subséquents, ce service de la dette pourra se limiter au remboursement des bons du Trésor venant à échéance et aux intérêts à payer sur les prêts bancaires contractés. La charge d'intérêts, qui est de l'ordre de 59 mio. € en 2007, atteindra 57 mio. en 2008, 80 mio. en 2009, et 103 mio. en 2010 (administration centrale uniquement).

La dette du secteur communal luxembourgeois reste peu élevée par rapport au PIB (2,4% du PIB en 2007). La dette agrégée des communes et des syndicats de communes se chiffre ainsi à environ 890 mio. € à fin 2007. En effet, les communes ne peuvent recourir au crédit que pour financer des dépenses extraordinaires et seulement si aucun autre financement n'est ni possible ni économique et si le remboursement régulier des annuités est assuré. La loi limite étroitement les possibilités pour les syndicats de communes de recourir à l'emprunt. La dette de la sécurité sociale est non existante, étant donné que ce secteur est structurellement excédentaire.

Même si le critère concernant l'endettement laisse une certaine marge de manœuvre au Gouvernement luxembourgeois, il faut être conscient du fait que le deuxième critère, qui limite le déficit du budget consolidé d'un exercice à 3% du PIB, réduit sensiblement la marge de manœuvre des autorités quant à un possible recours à l'emprunt pour financer les grands projets d'investissement dans l'intérêt de la préparation du pays aux défis de l'avenir.

Compte tenu de l'élévation du niveau de la dette publique au cours des dernières années et ce malgré la bonne conjoncture dont a bénéficié l'économie luxembourgeoise, et eu égard à la forte diminution des réserves des fonds spéciaux, le Gouvernement se voit contraint de recourir à l'emprunt pour assurer le financement des investissements publics d'infrastructure, ce qui entraîne une hausse de l'endettement et par voie de conséquence une hausse de la charge d'intérêts, comme cela apparaît dans le tableau ci-dessus.

Dans ce contexte, il faut noter que la marge de manœuvre en matière d'endettement est plus limitée dans un petit pays comme le Luxembourg que dans un pays plus grand.

La Chambre de Commerce rappelle également que jusqu'à présent, la sécurité sociale est structurellement excédentaire et, de ce fait, sa dette inexistante. Une analyse objective de la situation réelle de la sécurité sociale, c'est-à-dire en intégrant ses obligations futures, permet cependant de saisir que la situation n'est pas aussi idyllique qu'il n'y paraît à première vue. En effet, la dette sociale cachée du système public de pension, basé sur la répartition, est très élevée en comparaison internationale. Cette dette est pour le reste sur une tendance haussière, du fait de du creusement de l'écart entre les contributions effectuées par les actifs d'aujourd'hui et la valeur actualisée des promesses de prestations.

Eu égard à cette évolution, la Chambre de Commerce demande au Gouvernement de réfléchir à un indicateur permettant de mesurer en toute objectivité la viabilité à long terme du système de pension.

Il convient en effet de mettre en relation, d'une part, les prestations garanties par la législation en cours sur base des revenus cotisables en fonction des données biométriques actuelles (espérance de vie, entrée en retraite, ...) et, d'autre part, le prélèvement qui est opéré sur ces revenus. Le coût à long terme du régime de pension est exprimé par le rapport entre la valeur actualisée des prestations futures auxquelles donnent droit les revenus cotisables d'un exercice et la masse annuelle des revenus cotisables.

Un tel indicateur aurait l'avantage de permettre une comparaison avec le taux de prélèvement global, sur la base duquel les cotisations permettant de financer le régime de pension sont calculées. Ainsi, s'il s'avère que le coût dépasse en permanence le taux de prélèvement global, il convient de réagir dans les plus brefs délais car cela signifierait alors que le régime se serait engagé à verser à chaque assuré davantage de prestations qu'il ne perçoit de recettes en cotisations et en contributions de l'Etat.

Les études récentes en la matière indiquent que la neutralité actuarielle du régime général de pension n'est pas respectée, en ce sens que la valeur actualisée des prestations futures excède nettement les contributions sociales de pension pour un salarié représentatif. Cette situation, qui est exacerbée par l'élévation continue de l'espérance de vie, souligne la précarité du système. Ce dernier n'a pu fonctionner jusqu'ici que grâce à la croissance économique importante enregistrée au cours des deux dernières décennies et à l'augmentation spectaculaire de l'emploi intérieur (suite à l'afflux des frontaliers). Tout ralentissement durable de la croissance économique mettrait à nu ces carences intrinsèques.

Les engagements futurs en matière d'assurance pension risquent de ne pas pouvoir être respectés à long terme en raison d'une législation trop généreuse, combinée à une évolution démographique jouant en défaveur du système en place (cf. encadré ci-dessous extrait de la 9<sup>e</sup> Actualisation du programme de stabilité). Lorsque l'on tient compte de ces engagements futurs dans les chiffres actuels concernant la dette de l'Etat et de la sécurité sociale, la situation du Luxembourg n'est plus aussi favorable que les chiffres publiés pourraient le laisser croire, et ceci même en comparaison internationale.

Le problème est encore différent pour les régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes, ainsi que pour les agents de la Société Nationale des Chemins de Fer luxembourgeois. Ces régimes, institués par la loi du 3 août 1998, ne disposent pas de réserves pour le financement des pensions. Ce financement est assuré par le Fonds des pensions, un fonds spécial alimenté notamment par des dotations du budget de l'Etat destinées à assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses du fonds et par la retenue pour pensions opérée conformément à l'article 61 de la loi de 1998 mentionnée ci-avant. Les dépenses de ce fonds progressent de 396,023 millions en 2006 à 466,546 millions en 2008, tandis que les avoirs du Fonds prévus au projet de budget seraient rigoureusement nuls au 31 décembre 2008.

## **CINQUIEME PARTIE: DES FINANCES PUBLIQUES SAINES ET SOUTENABLES AU CŒUR DE TOUTE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DURABLE**

La question de la soutenabilité à long terme des finances publiques, telle que traitée tout au long du présent avis et dans la 9<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité et de croissance (cf. Encadré ci-dessous), se trouve logiquement au cœur de toute stratégie de développement durable qui est appelée à animer de plus en plus les débats publics et politiques au cours des prochaines années. La Chambre de Commerce consacrera la Cinquième Partie de son avis à l'importance à attacher à des finances publiques équilibrées, voire excédentaires (cf. l'objectif à moyen terme du solde des Administrations publiques devrait idéalement se situer à 1,5% du PIB au Grand-Duché) en tant que socle indispensable sur lequel s'appuient les actions en faveur du développement durable.

Devant la complexité et l'hétérogénéité du sujet, la Chambre de Commerce doit se limiter à quelques aspects et n'a pas la prétention d'être exhaustive dans le contexte du présent avis.

La politique climatique ainsi que la raréfaction et le renchérissement des ressources exigent une amélioration de l'efficacité et une protection des ressources.

Des efforts importants ont été réalisés au niveau international pour promouvoir un développement économique qui soit soutenable aussi bien du point de vue environnemental que social.

La mise en place d'une stratégie de développement durable « *laisse entrevoir (...) l'image concrète, à long terme, d'une société plus prospère et plus juste, garante d'un environnement plus propre, plus sûr, plus sain, et offrant une meilleure qualité de vie à nous-mêmes, à nos enfants et à nos petits-enfants. Pour réaliser ces objectifs, il faut une croissance économique qui favorise le progrès social et respecte l'environnement, une politique sociale qui stimule l'économie et une politique de l'environnement qui soit à la fois efficace et économique* »<sup>38</sup>.

Le développement durable, tel que présenté par le Rapport Bruntland<sup>39</sup>, se définit comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* ». Le concept a été précisé par deux des vingt-sept principes de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement :

- ✓ « Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature. »
- ✓ « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément. »

Le développement durable s'intéresse ainsi au progrès dans ses dimensions économique, sociale et environnementale.

<sup>38</sup> Communication de la Commission Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable (Proposition de la Commission en vue du Conseil européen de Göteborg), 19 juin 2001, COM/2001/0264 final

<sup>39</sup> Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, présidée par Madame [Harlem Brundtland](#) et intitulé « *Notre Avenir à Tous* » (1987).

Par la suite, le Traité d'Amsterdam, signé en octobre 1997, a inséré le développement durable dans les objectifs du Traité instituant la Communauté européenne. La stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable a été adoptée en juin 2001 à Göteborg, puis renouvelée en juin 2006. Elle a pour but de réconcilier le développement économique, la cohésion sociale et la protection de l'environnement. Le volet environnement vient donc compléter la stratégie générale de l'Union européenne pour les réformes socio-économiques, définie lors du Conseil européen de Lisbonne en 2000 ("*Agenda de Lisbonne*"). A l'échelon international, le deuxième sommet mondial sur le développement durable, qui s'est tenu à Johannesburg en septembre 2002, a donné une impulsion nouvelle à la dimension mondiale du développement durable, dix ans après la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Sommet de la terre) qui a eu lieu à Rio de Janeiro en 1992. C'est à cette occasion que les participants se sont engagés à concevoir une politique du développement durable.

Toute la problématique de la concrétisation d'un développement jugé durable réside dans les arbitrages qui doivent être réalisés au niveau individuel ou microéconomique (consommateur, entreprise, etc.), mais aussi au niveau macroéconomique (engagement et efforts des pouvoirs publics) afin que la réalisation d'un objectif dans l'une des trois dimensions du développement durable n'ait pas de répercussion négative (externalité négative) dans l'une des deux autres. Il convient pour ce faire de mettre en place des politiques efficaces.

Dans sa récente étude intitulée « Le développement durable - Mettre au point les politiques publiques »<sup>40</sup>, l'OCDE fait l'inventaire des actions qui ont été entreprises en vue de promouvoir une croissance économique qui satisfasse les besoins d'aujourd'hui tout en utilisant les ressources de la nature et de la société d'une manière qui ne mette pas en danger la capacité pour les générations futures de prospérer. L'OCDE a contribué à ce débat notamment en examinant dans quelle mesure ses trente Etats membres progressent dans la voie de l'achèvement des objectifs qu'ils se sont fixés en matière de développement durable.

En ce qui concerne spécifiquement la mise en œuvre d'une politique de protection de l'environnement, l'OCDE constate que « *[les] coûts de la protection de l'environnement ont (...) augmenté [depuis 1990] et représentent vraisemblablement 2 pour cent du PIB, sinon plus, dans les pays où des normes relativement rigoureuses ont été fixées. Pour la plupart des pays de l'OCDE, les examens ont estimé qu'il eût été possible de mieux maîtriser les coûts en recourant davantage à des instruments d'un meilleur rapport coût-efficacité. Cette possibilité n'a guère été mise à profit en raison, notamment, de l'intégration insuffisante des préoccupations environnementales et économiques dans l'élaboration des politiques. Il semble aussi que, outre les problèmes d'économie politique, les préoccupations suscitées par les répercussions sociales aient fait monter les coûts. En ce qui concerne l'avenir, plusieurs examens par pays ont noté que le coût de la lutte antipollution pourrait augmenter sensiblement, parallèlement à la rigueur accrue des normes, et rendre plus pressante la nécessité de choisir dans les années qui viennent les instruments de lutte les plus efficaces au regard des coûts. C'est le cas, en particulier, pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, domaine où il est nécessaire de définir d'urgence des politiques permettant d'atteindre les objectifs au moindre coût. En effet, la date butoir (2008 à 2012) approche* »<sup>41</sup>.

La Chambre de Commerce attache une grande importance à la réalisation d'objectifs sociaux et environnementaux ambitieux, mais recommande de mettre en œuvre ces objectifs dans une approche globale, internationale, et en évitant tout cavalier seul au niveau national. Par ailleurs, les

---

<sup>40</sup> OCDE 2004

<sup>41</sup> Ibid. pp. 10-13.

objectifs doivent se réaliser dans le cadre de politiques reposant sur une analyse en termes de coût économique des différentes mesures envisagées. De ce point de vue, elle se rallie pleinement à l'analyse effectuée par l'OCDE.

Afin de parvenir à la réalisation d'objectifs sociaux et environnementaux ambitieux tout en préservant les performances économiques du Luxembourg, la Chambre de Commerce recommande au Gouvernement de s'appuyer sur une stratégie de développement durable qui prenne en compte toutes les interrelations entre les différents champs politiques concernés par les trois dimensions du développement durable. La coordination et la cohérence entre actions politiques manquent trop souvent dans ce contexte, ce qui peut avoir un impact négatif sur les finances publiques, tout en étant contre-productif dans une optique de développement durable (chapitre 5.1.).

Ensuite, la Chambre de Commerce présente quelques réflexions au sujet du concept de fiscalité durable qui peut être définie comme étant la fiscalité pesant sur les produits ou services ayant un effet sur l'environnement. Plusieurs pays ont connu des expériences positives dans ce contexte et le Luxembourg a également introduit des mesures fiscales qui vont dans la direction d'une fiscalité durable ou environnementale. Aux yeux de la Chambre de Commerce, cet instrument doit cependant être analysé avec beaucoup de prudence, puisqu'il comporte de nombreux risques. Un tel système fiscal n'est par ailleurs pas transposable d'un grand pays à un petit pays comme le Luxembourg, qui présente de nombreuses spécificités structurelles. Le risque est latent que cette forme de fiscalité puisse avoir seulement des effets bénéfiques sur l'environnement, au détriment des autres dimensions – économiques et sociales – du triptyque à la base du développement durable (chapitre 5.2.).

D'autres mesures susceptibles de soutenir une approche de développement durable seront soulignées au chapitre 5.3. Les bienfaits de démarches volontaires, que ce soit au niveau des consommateurs et/ou au niveau des entreprises seront soulignés. Ces démarches volontaires peuvent donner d'excellents résultats dans les trois piliers du développement durable. Afin que l'engagement en faveur du développement durable, et plus particulièrement de la protection de l'environnement, aboutisse à des résultats tangibles, il faut que les mesures mises en œuvre permettent un double dividende. L'entreprise et l'environnement doivent tous deux sortir gagnants des mesures environnementales. La réalisation de l'objectif environnemental doit en même temps avoir des répercussions positives pour l'entreprise (chapitre 5.3.).

Enfin, le chapitre 5.4. concerne la promotion des initiatives volontaires par les autorités publiques.

**Encadré 4 : Extrait du document de travail « Luxembourg Vision » élaboré par la Commission interdépartementale de développement durable, version du 25 juillet 2007**

**Zukunftsfähigkeit der Finanzen**

Die Zukunftsfähigkeit der Finanzen ist, wie z.B. der soziale Zusammenhalt auch, eines der Kriterien das sich von vielen anderen Punkten der *Luxembourg Vision* unterscheidet, insofern es sich nicht um ein in Zukunft zu erreichendes *Ziel* handelt, sondern um eine Rahmenbedingung, die im Prozess der Entwicklung hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft ständig zu beachten ist.

Die Ausgeglichenheit der Finanzen muss langfristig gesichert sein, um wichtige Aufgaben des Sozialstaats wahrnehmen zu können. Bei Entscheidungen über die angemessene und effektive Wahrnehmung grundlegender sozialstaatlicher Aufgaben (bedürfnisgerechter Sozialschutz, Sicherung von Renten-, Pflege- und Arbeitslosigkeits- Versicherung zur → Verhinderung von Prekarisierung, Entwicklungshilfe, ... ) und um im Rahmen der staatlichen Zukunftsvorsorge handlungsfähig zu sein, z.B. durch zukunftsversorgende Investitionen, insbesondere Infrastruktur im Sozial- und Umweltbereich (z.B. Kindergarten, Schulen, Forschung, Wasser- und Transportinfrastrukturen) spielen die öffentlichen Finanzen betreffende Erwägungen eine massgebliche Rolle.

Dabei sollen kurz- und mittelfristig die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingehalten werden (Erreichen des mittelfristigen Haushaltsziels, Neuverschuldung unter 3%, geringe öffentliche Schulden) und langfristig Reserven für Krisenzeiten aufgebaut werden. Die erforderliche dauerhafte und stabile Sicherung der Einnahmeseite (Luxemburg als attraktiver Standort im europäischen Wettbewerb) beschränkt die kurz- und mittelfristigen Handlungsmöglichkeiten: der Ausstieg aus dem Tanktourismus ist nur schrittweise möglich, und ebenso die Verlagerung der Steuerlast von Arbeit auf Umweltnutzung.

Diese ist zudem in ihrer Reichweite begrenzt, weil infolge der hohen Anzahl an Grenzpendlern, deren Konsum und Umweltnutzung zu erheblichen Teilen im Ausland anfällt, der Anteil der direkten Steuern an den Staatseinnahmen vergleichsweise hoch ist und eine solche Umstellung zu einer Verengung der Steuerbasis führen würde (und einen Anreiz zum Pendeln darstellte). Notwendig ist auf jeden Fall eine kostendeckende Bepreisung von Trink- und Abwasser und anderer öffentlicher Dienstleistungen (soweit nicht nach dem Sozialstaatsprinzip andere Verteilungskriterien im Vordergrund stehen). Neben der Sicherung der Einnahmen kann die Zukunftsfähigkeit der Finanzen durch effizientes Wirtschaften gesichert werden, sodass mit den vorhandenen Mitteln möglichst viel bewirkt werden kann. Dazu gehören eine klare Prioritätensetzung der Politik und ihre effektive Umsetzung in Ausgabenschwerpunkte, sowie die Verbesserung von Effektivität und Effizienz öffentlicher Investitionen.

Ein Mittel zu diesem Zweck ist bessere horizontale und vertikale Politikintegration, (→ kohärente Governance) und das Monitoring der durch öffentliche Mittel bewirkten Effekte, was einerseits eine Erfolgskontrolle ermöglicht und zum anderen hilft, politische Ziele in der Budgetgestaltung umzusetzen. Dazu dienen die EU-Nachhaltigkeits- und Strukturindikatoren, ihre Modifizierung bzw. Ergänzung entsprechend der nationalen Spezifika, sowie mittelfristig auch ein Gender Budgeting zur Umsetzung der europäischen und nationalen Ziele der → Gleichstellungspolitik bzw. des "gender mainstreaming").

### **5.1. Le manque de coordination entre mesures politiques risque d'entraver le développement durable et l'équilibre des finances publiques**

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle salue que l'équilibre du solde des Administrations publiques a été atteint plus rapidement qu'initialement prévu. Elle rappelle par ailleurs, qu'à ses yeux, cet équilibre est fragile et ne saurait être durable que si des réformes structurelles plus incisives sont mises en œuvre au niveau des politiques, principalement sociales et environnementales, qui exercent actuellement une pression très importante sur la soutenabilité des dépenses budgétaires.

L'analyse des politiques soutenues par les autorités à travers la politique budgétaire annuelle mène à la conclusion que trop souvent, des décisions politiques sont marquées par des effets contradictoires, par un manque de coordination entre plusieurs champs politiques, par un coût trop élevé par rapport aux effets escomptés, par un rapport coût-efficacité trop élevé, par l'absence de sélectivité ou d'opportunité, ou tout simplement par une approche trop réactive ou attentiste. Inévitablement, ceci mène à une inefficience au niveau de la dépense publique, et indirectement à une politique budgétaire ne répondant pas aux exigences du développement durable.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il est nécessaire de mener une politique budgétaire financièrement soutenable à long terme, mais qui soit en même temps capable de contribuer à la cohérence et la coordination des politiques économiques, sociales et environnementales, càd. aux trois dimensions à la base du développement durable. Dans ce contexte, il est clair qu'un respect parfait, instantané et en chaque circonstance de ce triptyque n'est guère concevable. Souvent les objectifs inhérents à l'une des trois dimensions sont incompatibles avec ceux de l'une des deux autres dimensions, voire avec les deux. Parfois une dimension doit momentanément dominer les autres.

La Chambre de Commerce insiste sur la nécessité d'une approche concertée au niveau international en la matière et estime qu'un cavalier seul du Luxembourg dans une des trois dimensions n'a pas d'impact positif global, mais un impact négatif sur l'une ou les deux autres dimensions, principalement au niveau national (cf. engagement luxembourgeois Kyoto).

Les exemples non exhaustifs d'objectifs politiques qui suivent visent à mieux cerner la complexité et les interactivités sous-jacentes à une approche de développement durable. En ce qui concerne la compétitivité, ces exemples montrent les impacts négatifs potentiels sur les coûts des facteurs de production engendrés par les autres dimensions du développement durable.

Cependant, la compétitivité de l'économie et des entreprises n'est pas une fin en soi, mais un outil pour augmenter le bien-être de la population. La compétitivité est à la base de tout développement économique, et partant de la création de richesse, sans laquelle ni la cohésion sociale, ni la protection de l'environnement naturel ne sont possibles par manque de moyens financiers. Ainsi la politique budgétaire est au centre du développement durable, puisqu'elle est le vecteur de financement et l'instrument des transferts entre les différents champs politiques. Mais l'origine de ce vecteur reste la base taxable de l'économie et de ses entreprises, avec leurs salariés qui paient tous des cotisations et des impôts.

### Encadré 5 : La soutenabilité des finances publiques à long terme

(...) Le niveau peu élevé de la dette publique et l'existence d'importantes réserves de financement du système de pension (> 25% du PIB) font que le Luxembourg présente des caractéristiques de départ assez favorables pour affronter les défis économiques et budgétaires associés au vieillissement démographique.

Néanmoins, les projections à long terme élaborées en 2005 par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) dans le cadre des travaux du Comité de politique économique de l'Union européenne et de la Commission européenne montrent qu'à politique inchangée, les dépenses publiques liées au vieillissement démographique augmentent fortement à partir de 2015/2020 et exercent une pression considérable sur la viabilité à long terme des finances publiques.

en % du PIB	2004	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Dépenses publiques	42.5	36.6	...	...	...	...	...
<i>Dont: dépenses liées au vieillissement démographique</i>	<i>19.5</i>	<i>19.4</i>	<i>20.5</i>	<i>21.6</i>	<i>25.0</i>	<i>27.4</i>	<i>27.8</i>
Pensions	10.0	9.8	10.9	11.9	15.0	17.0	17.4
Soins de santé	5.1	5.3	5.4	5.6	5.9	6.2	6.3
Assurance-dépendance ("long-term care")	0.9	1.0	1.0	1.0	1.1	1.3	1.5
Education	3.3	3.1	2.9	2.8	2.7	2.6	2.4
Autres dépenses liées au vieillissement démographique	...	...	...	...	...	...	...
Indemnités de chômage	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
Charges d'intérêt	0.1	0.3	...	...	...	...	...
Recettes totales	41.7	37.8	...	...	...	...	...
<i>Dont: revenus de la propriété</i>	<i>1.1</i>	<i>1.6</i>	...	...	...	...	...
<i>Dont: cotisations sociales</i>	<i>11.4</i>	<i>10.6</i>	...	...	...	...	...
Réserve de compensation des fonds de pension	23.6	31.7	37.4	39.2	17.9	0.0	0.0
Dette brute de l'administration publique	6.4	7.0	15.2	26.6	73.6	150.0	240.0
	<b>Hypothèses</b>						
Evolution de la productivité du travail	1.1	2.3	2.1	2.0	1.7	1.7	1.7
Croissance économique	3.9	4.0	3.2	2.7	3.0	3.0	3.0
Taux de participation (hommes, 15-64 ans)	75.7	75.6	75.4	75.0	74.3	75.1	74.8
Taux de participation (femmes, 15-64 ans)	55.1	58.6	60.1	60.8	61.3	62.0	61.7
Taux de participation total (15-64 ans)	65.5	67.2	67.8	67.9	67.9	68.6	68.3
Taux de chômage	3.8	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2
Ratio inactifs/actifs (65+ ans/15-64 ans)	21.0	21.6	22.8	24.7	31.6	36.7	36.1

Les prévisions reposent sur l'hypothèse d'une croissance potentielle qui ralentit d'un taux à environ 4% actuellement à 3% à partir de 2015 et sur un taux de chômage constant à 4,2%. Suite au processus de vieillissement démographique, la part de la population en âge de travailler diminue de 67% actuellement à 61% en 2040-2050. En parallèle, le ratio des « inactifs » augmente de 21% actuellement à 36% en 2040-2050. Par ailleurs, les projections reposent sur l'hypothèse d'une augmentation du taux de participation en général et plus particulièrement sur une augmentation du taux de participation des travailleurs âgés de 32% actuellement à 42% en 2040-2050.

Sur la période de projection, les dépenses en relation avec le vieillissement de la population (pensions, santé, éducation, chômage) connaissent une forte progression. Ainsi le poids de ces dépenses dans le PIB augmente de 19,5% au cours de la période 2004-2010 à plus de 27% au cours de la période 2040-2050, soit une progression de l'ordre de 8 points de %. L'essentiel de cet accroissement est lié à l'évolution des pensions (tous régimes confondus – secteur privé et secteur public). En effet, selon ces projections, la part des dépenses de pension dans le PIB augmente de  $\geq 7\%$  du PIB d'ici 2040-2050.

Les cotisations sociales connaissent une hausse modérée entre 2006 et 2050. Néanmoins, les réserves de pension continuent à augmenter jusqu'en 2020 pour atteindre environ 40% du PIB. A politique inchangée, le solde de financement de la sécurité sociale devient négatif aux alentours de 2025 et les réserves de pension commencent à s'épuiser graduellement. En effet, en 2035 cette réserve de financement aura disparu et le déficit de la sécurité sociale devra être financé par une augmentation de la dette publique.

En supposant que l'objectif budgétaire à moyen terme d'un solde structurel de 0,8% du PIB sera atteint en 2010, les projections à long terme de la Commission européenne prévoient que le ratio d'endettement passe de  $< 10\%$  du PIB actuellement à  $> 200\%$  du PIB vers 2050. Par ailleurs, le seuil de 60% du PIB prévu à l'Article 104 du Traité CE est dépassé avant 2030. Il convient de relever que l'objectif budgétaire à moyen terme a déjà été atteint en 2006 et qu'au cours de la période 2007-2010, il est prévu que l'administration publique dégagera une capacité de financement en termes nominaux. Ceci a des conséquences pour l'évolution de la dette publique qui augmente, mais qui augmente moins rapidement que prévu dans ces projections à long terme.

Les projections montrent que des adaptations devront être envisagées à moyen terme pour assurer la pérennité des finances publiques en général et pour maintenir la viabilité financière du système de sécurité sociale. Afin de garantir que le Luxembourg sera prêt pour affronter les conséquences du vieillissement démographique, le Comité de coordination tripartite a conclu en avril 2006 que « les partenaires sociaux et le Gouvernement procéderont à la création d'un groupe de réflexion qui aura pour mission d'élaborer des propositions pour assurer la viabilité à long terme des régimes de pension et d'étudier les différentes mesures qui pourront être envisagées pour garantir cette viabilité à long terme et pour adapter le système de pensions aux évolutions liées aux changements dans le déroulement des carrières professionnelles, au vieillissement démographique et à son impact sur la durée du temps de travail à vie ». Une première réunion de ce groupe de réflexion a été convoquée pour novembre 2007.

Source : 9<sup>ème</sup> actualisation du Programme de stabilité et de croissance

### **5.1.1. Les prestations de sécurité sociale doivent être financièrement soutenables à long terme.**

Dans le contexte des prestations de sécurité sociale, l'on entend souvent parler que celles-ci doivent être financièrement soutenables à long terme, afin de ne pas hypothéquer la capacité financière des générations futures. Or dans ce contexte, « financièrement soutenables » ne veut pas dire que le niveau actuel de ces prestations est acquis à long terme. En effet, compte tenu des défis démographiques afférents au Grand-Duché (auxquels doivent actuellement déjà faire face de nombreux Etats), un acquis du niveau des prestations signifierait un relèvement des taux de cotisation, inconciliable avec une compétitivité élevée des entreprises et de l'économie.

D'ailleurs, l'activité économique nécessaire pour créer la richesse supplémentaire requise pour le financement de prestations sociales croissantes risque d'occasionner des coûts financiers insoutenables pour compenser les effets négatifs potentiels sur l'environnement. D'où la nécessité de prestations de sécurité sociale sélectives, répondant aux besoins sociaux primaires des bénéficiaires, mais également de mesures de préfinancement (par exemple à travers une optimisation de la politique actuelle de placement des réserves) dès aujourd'hui pour éviter des problèmes de financement aux futures générations.

Les pressions sur les dépenses découlant de nombreux automatismes en matière de dépenses courantes font par ailleurs soulever la question de la soutenabilité financière à long terme de la participation de l'Etat aux caisses de sécurité sociale.

Des changements à ce niveau auraient inévitablement des conséquences néfastes sur la compétitivité des entreprises et/ou sur le revenu disponible et le pouvoir d'achat des salariés, ceci à travers une hausse des cotisations sociales (alors que leur niveau qui se compare pour l'heure encore favorablement à ceux existant à l'étranger constitue un avantage compétitif important de l'économie luxembourgeoise, tant pour les entreprises que pour les salariés).

### **5.1.2. Dans l'intérêt de la protection de l'environnement et de l'inversement du changement climatique, les émissions de gaz à effet de serre doivent être réduites.**

Il s'avère que dans le contexte de cette stratégie, louable en principe, le Luxembourg a fait figure de cavalier seul quant à l'effort national pouvant être consenti pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de 28% par rapport à son niveau de 1990. Ainsi le Luxembourg doit, comme plusieurs autres pays européens, recourir aux instruments flexibles (joint implementation, clean development mechanism, emission trading) pour couvrir les émissions excédentaires par des crédits d'émission acquis à l'étranger. Or, d'après des estimations récentes des consultants du Gouvernement<sup>42</sup>, l'Etat devra prévisiblement acheter des certificats couvrant autour de 20 millions de tonnes pour la période 2008 à 2012, ce qui correspond à un coût d'environ 400 millions EUR (au prix d'aujourd'hui). Cette charge est financée à travers le fonds spécial Kyoto, alimenté par une partie des recettes d'accises autonomes sur les carburants sur base du principe pollueur-payeur.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce critique l'approche trop attentiste des autorités politiques du pays en matière de stratégie d'acquisition de certificats. En conséquence, le Luxembourg a commencé l'acquisition de certificats à travers le fonds Kyoto très tardivement, à un moment où les prix des certificats avaient déjà atteint des niveaux très élevés. Une approche plus

---

<sup>42</sup> Source : Avis sur l'évolution économique, sociale et financière du Conseil Economique et social, 2007, chapitre 4.3.3.

volontariste et accélérée, comme celle mise en œuvre dans le passé par les Pays-Bas, aurait permis une économie budgétaire considérable.

La hausse des accises sur certaines catégories de carburants a d'ores et déjà mené à une perte de compétitivité fiscale du Luxembourg, engendrant par là certes une réduction des besoins en certificats, mais également à une réduction des recettes d'accises, alors que celles-ci contribuent toujours de manière substantielle aux recettes budgétaires. Les implications budgétaires résultant de l'interrelation entre recettes d'accises et besoins en certificats ou des politiques de subvention nécessaires dans les domaines des énergies renouvelables ou de l'amélioration de l'efficacité énergétique risquent d'être très importantes.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce partage l'approche du CES (cf. Encadré ci-dessous) qui, dans son avis annuel de 2007, invite le Gouvernement à présenter un plan d'action visant à limiter les effets dommageables d'une inflation trop importante sur l'économie et sur le budget des ménages, sachant que les nombreuses mesures nécessaires pour financer le respect des engagements Kyoto du Luxembourg contribueront à des hausses des prix (énergie, transports, application plus généralisée du principe pollueur-payeur,...).

Au final, l'engagement politique imprudent dans le cadre du protocole de Kyoto, dont les objectifs ont été certes louables, comporte une charge très importante pour le budget de l'Etat et des risques très élevés en matière de perte de compétitivité de l'économie luxembourgeoise et de frein au niveau de la diversification et du développement économiques, sans retombées notables sur l'environnement à une échelle globale. La protection de l'environnement, la prévention du changement climatique et l'utilisation rationnelle des ressources doivent résulter d'innovations technologiques et de changements dans les comportements des consommateurs, et non pas de délocalisations d'industries du Luxembourg ou de l'Europe vers d'autres régions du monde. De telles délocalisations seraient contraires aux objectifs du développement durable. Les auteurs du projet de budget 2008 énumèrent les mesures principales projetées par le Ministère de l'Environnement en vue de la réduction des émissions des gaz à effet de serre dans les secteurs des ménages, du transport et de l'énergie en 2008 :

- 2<sup>e</sup> phase du système européen d'échange de quotas d'émission, qui concerne essentiellement l'industrie. Cette phase démarre le 1<sup>er</sup> janvier 2008.
- Constitution d'une base de données en matière de produits à faible consommation d'énergie (efforts en matière de labellisation énergétique systématique).
- Poursuite de l'élaboration de la stratégie de réduction des émissions de gaz à effet de serre (organisation d'ateliers, collecte de données notamment monitoring et analyse de l'évolution de l'effet « grenzüberschreitender Tankverkehr »).
- Poursuite de la préparation pour la période post-Kyoto avec une évaluation des potentiels pour 2020 et 2050, projections des émissions.
- Forum Climat en mai 2008 (bilan du plan d'action) et campagne pour la protection du climat.
- Campagne de sensibilisation « économies d'énergie »

**Encadré 6: Les recommandations du CES au sujet des implications de Kyoto pour le Luxembourg**

Dans ses avis antérieurs, le CES n'a pas manqué de mettre en garde devant les risques d'un cavalier seul de l'UE lorsqu'il s'agit de fixer un plafond pour les émissions de GES. Il reste persuadé que seule une action globale concertée peut contribuer à l'objectif recherché d'une réduction de

l'impact de l'activité humaine sur le climat et d'un changement de paradigme dans les schémas de production et de consommation d'énergie.

Le CES salue les ambitions politiques de positionner l'Europe comme pionnier dans les domaines de la réduction des GES, de l'efficacité énergétique et de la production des énergies renouvelables. Il estime toutefois que les progrès en la matière ne devront pas résulter de la disparition de branches industrielles intensives en énergie, mais bien de la mise en oeuvre de modes de production et de consommation modernes, propres et efficaces.

Le CES invite les autorités à progresser rapidement dans la mise en oeuvre des mesures d'utilisation et de production d'énergie plus rationnelles présentant des avantages économiques, écologiques et sociaux (sensibilisation à une consommation plus responsable, performances du parc automobile, performances des bâtiments, mise en oeuvre de la biomasse...). En ce qui concerne la promotion des énergies renouvelables, le CES partage la position défendue par le Premier ministre lorsqu'il a demandé de profiter de l'existence d'un marché unique pour privilégier les productions efficaces d'énergies renouvelables au sein de l'UE. Cette ouverture devrait permettre au Luxembourg de cibler la promotion nationale aux productions efficaces à fortes retombées, d'accéder à des productions étrangères d'énergies renouvelables proches du seuil de rentabilité et d'éviter ainsi une politique de subvention démesurée dont le coût dépasserait d'ailleurs de loin les effets positifs d'une création d'emplois éventuels, liés à ces subventions.

Considérant que les mesures d'utilisation plus rationnelle de l'énergie nécessitent souvent l'engagement de moyens budgétaires importants dans le chef des investisseurs (assainissement des bâtiments, modernisation des techniques de chauffage, modernisation de l'outil de production, y compris la mise en oeuvre de sources renouvelables...), le CES estime que des instruments de financement spécifiques devraient être promus. L'amortissement des moyens financiers alloués devrait être garanti, au moins partiellement, par le retour sur investissement sous forme de réduction des factures énergétiques ou de la valeur des émissions de CO<sub>2</sub> économisées.

Sachant que les énergies classiques continueront à jouer un rôle important durant les années à venir et que le succès de plusieurs entreprises importantes du pays dépendent aussi de la qualité et du coût de ces énergies, le CES invite le Gouvernement à ne pas négliger les aspects de sécurité et de compétitivité des approvisionnements dans le cadre de sa politique énergétique.

Le CES invite le Gouvernement à soutenir une réforme du système européen "*emissions trading*" qui abolira les problèmes de distorsions et de barrières au libre établissement au sein de l'UE et qui améliorera le système de façon à ce qu'il favorise avant tout les améliorations de performances énergétiques et écologiques des entreprises et non pas la réduction et la délocalisation des productions intensives en énergie.

Une telle réforme est nécessaire pour éviter des conséquences sociales non souhaitables et pour ne pas créer une nouvelle dépendance de l'UE par rapport à des pays tiers dans les approvisionnements en produits intensifs en énergie (ciment, acier, aluminium, chaux).

Le CES encourage le Gouvernement à défendre la situation particulière du Luxembourg par rapport à la méthode IPCC (International Panel on Climate Change) de comptabilisation des émissions nationales dans le but de mieux faire refléter au niveau du bilan national des émissions les effets des véritables mesures écologiques prises au Luxembourg. Etant donné la faible prévisibilité de certaines évolutions influençant les émissions, le Luxembourg devrait demander un maximum de flexibilité dans le choix des instruments pour pouvoir réaliser son futur objectif de réduction des GES.

Finally, the CES invites the Government to present in a transparent way the structural changes necessary to achieve by 2020 the reductions in emissions corresponding to the European objective of -20% or even -30%. It invites the Government not to underestimate the budgetary implications resulting from the interrelation between excise duties and needs for certificates or other policies of subsidy necessary in the areas of renewable energies or of the improvement of energy efficiency.

Knowing that a number of necessary measures will contribute to price increases (energy, transport, more general application of the polluter-pays principle...), the CES invites the Government to present an action plan aimed at limiting the damageable effects of an inflation too important for the economy and for the budget of households. The CES asks the Government to charge the STATEC with a study of the impact of energy and climate policy measures on the price level.

*Source : Avis annuel 2007, Conseil Economique et Social*

### **5.1.3. L'économie luxembourgeoise doit être davantage diversifiée et rendue compétitive**

The economic performance of Luxembourg, its employment and its fiscal revenues depend in a way that is out of balance on the evolution of the only sector, the financial sector, which makes it necessary to strengthen the competitiveness of this sector and its development and diversification of the rest of the economy. It will not be possible, for a small economy, to specialize and to create an expertise unequalled in all domains. De même, l'implantation de nouveaux domaines d'activité ou l'attraction de nouvelles industries semblent être de plus en plus en conflit avec les considérations écologiques, d'aménagement du territoire, ou autres. Ainsi, la valeur ajoutée créée et les effets positifs directs et indirects pour l'économie luxembourgeoise risquent de ne plus compenser les charges budgétaires (ou par exemple environnementales, ...) à long terme engendrées par l'implantation des entreprises afférentes et par l'affiliation à la sécurité sociale luxembourgeoise des salariés concernés. Ainsi, il semble que la politique économique luxembourgeoise devra davantage se baser sur des niches d'activités générant une haute valeur ajoutée, qui sont en même temps susceptibles de limiter les autres effets négatifs.

Without structural reform in other policy areas (environmental, social, spatial,...), such a policy of niches seems inevitable, without bringing however more stability to the global economic structure of the country and without for as much decreasing its precariousness or its volatility.

As for what concerns competitiveness, previous examples have shown the negative potential impacts on the costs of production factors generated by the other dimensions of sustainable development. However, the competitiveness of the economy and of enterprises is at the base of all economic development and of the creation of wealth, without which neither social cohesion, nor the protection of the natural environment are possible for lack of financial means. Thus the budgetary policy is at the center of sustainable development, since it is the vector of financing and the instrument of transfers between the different policy fields. But the origin of this vector remains the taxable base of the economy and of its enterprises, with their employees who pay all contributions and taxes.

Therefore the necessity to consider primarily the costs of production factors and thus the competitiveness-cost of enterprises, which has strongly degraded in the last few years,

notamment dans les services<sup>43</sup>. Les coûts des facteurs de production influent sur plusieurs agrégats macroéconomiques (inflation, termes de l'échange, balance des paiements courants, politique monétaire,...) et microéconomiques (rentabilité, marges, propension à investir,...) et sont influencés par de nombreux facteurs : productivité, recherche, technologies, disponibilité, qualification et formation de la main-d'œuvre, prix et approvisionnement au niveau de l'énergie et des matières premières, taxes et prélèvements obligatoires, ...

Dans le passé, le facteur coût a souvent été déterminant pour l'implantation d'entreprises à Luxembourg. Ce facteur a certes pris d'autres dimensions aujourd'hui, mais reste important. Dans ce domaine, la fiscalité des entreprises joue un rôle prioritaire, que ce soit la fiscalité directe (taux nominal, mais également imposition des personnes physiques pour attirer des salariés hautement qualifiés / expatriés) et la fiscalité indirecte (le taux normal de la TVA le plus bas en Europe reste indéniablement un avantage compétitif de taille).

En conclusion, les dimensions sociales et environnementales du développement durable doivent éviter d'exercer une pression exagérée et grandissante sur les coûts des entreprises, ce qui aurait un impact néfaste sur l'équilibre général du triptyque du fait de l'effet négatif sur son premier socle et vecteur primaire.

## **5.2. La fiscalité écologique: un instrument efficace en faveur de la seule dimension environnementale du développement durable ?**

Parmi les outils visant un changement de comportement des agents économiques vers le respect des critères de développement durable, la fiscalité environnementale, ou fiscalité écologique, est citée par d'aucun comme étant un moyen d'action visant cette fin. Il s'agit de la fiscalité pesant sur les produits ou services ayant un effet sur l'environnement. Au sens d'Eurostat, il s'agit de taxes « dont l'assiette est basée sur une nuisance environnementale ».

Les dispositions fiscales peuvent être:

- positives ; il s'agit alors de mesures diminuant le prix de certains produits et ou accroissant le revenu des ménages.
- négatives ; il s'agit alors de mesures entraînant un renchérissement du prix des produits et services.

Les pays d'Europe du nord ont entrepris de revoir totalement l'architecture de leur système fiscal afin de placer les questions environnementales au cœur des préoccupations des citoyens. Il s'agit d'une démarche d'« écologisation » de la fiscalité, également connue sous le terme de « verdisation » de la fiscalité. Une telle réforme a déjà été menée en Suède, pays qui a procédé à une modification de ses bases fiscales, faisant passer l'imposition de l'emploi vers la pollution, sans répercussion sur les recettes fiscales totales de l'Etat, ni sur les charges fiscales des entreprises.

Pour mettre en oeuvre la « verdisation » de leur fiscalité, un certain nombre de pays ont constitué des groupes de travail (Green Tax Commissions) dont la mission est d'analyser les éventuelles améliorations environnementales à apporter au système d'imposition. Il convient de citer parmi ces pays l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède, le Canada, le Japon et les Etats-Unis.

---

<sup>43</sup> Cf. Deuxième Partie du présent avis.

La Commission européenne tente par ailleurs de faire adopter par les Etats membres une réforme comparable de leurs régimes fiscaux. Ainsi, lors de la présentation du « *Livre vert sur les instruments fondés sur le marché utilisés à des fins de politique environnementale et d'énergie* », le commissaire à l'environnement, Stavros Dimas, a rappelé qu'il était favorable à un transfert, sinon total, du poids progressif, de la fiscalité sur le travail à une fiscalité sur l'environnement.

Selon l'OCDE, la modification de l'assiette fiscale faisant passer l'imposition du travail vers la pollution en situation de neutralité fiscale peut mener à un « double dividende », du fait d'une protection plus efficace de l'environnement et d'un accroissement de l'emploi consécutif à la baisse du coût de revient du facteur travail pour l'employeur.

Au niveau national, une telle réforme ne pourrait être acceptable pour les entreprises que si la réalisation des objectifs environnementaux s'accompagne d'une diminution substantielle de la fiscalité ayant comme assiette la pollution engendrée, à mesure que la pollution dont elles sont à l'origine diminue. Il s'agirait là d'une juste rémunération des efforts consentis par les entreprises et d'un partage du surplus que représente pour l'Etat la diminution de la pollution et donc des coûts qu'elle engendre.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'instrument fiscal peut comporter des avantages, mais doit être analysé avec beaucoup de prudence, en particulier pour une petite économie largement ouverte sur l'extérieur comme le Luxembourg.

La fiscalité durable comporte le risque de distorsion de concurrence et de perte de compétitivité pour les entreprises d'un Etat par rapport à celles d'autres Etats. Par contre, si des mesures sont bien réfléchies, elles peuvent conduire à un avantage compétitif pour les entreprises résidentes.

Par ailleurs, l'économie luxembourgeoise présente des spécificités structurelles qui font que des modèles étrangers « d'écologisation » de la fiscalité ne peuvent pas être transposés tels quels au Luxembourg.

Le Luxembourg figure parmi les pays, où la fiscalité sur l'énergie contribue de manière substantielle à la couverture des dépenses sociales et où cette fiscalité permet la pratique d'une fiscalité relativement clémente sur le facteur travail. Or contrairement à d'autres pays, le Luxembourg ne peut pratiquer une telle politique qu'à condition d'appliquer des tarifs fiscaux indirects relativement faibles. Eu égard à l'élasticité de la demande, nous nous retrouvons aujourd'hui dans une situation, où un relèvement des tarifs contribue plutôt à une baisse qu'à une hausse des recettes fiscales.

Il ne faut pas oublier non plus que la fiscalité écologique dont l'assiette est basée sur une nuisance environnementale ne saurait constituer une assiette stable, puisque son objectif est le changement comportemental des agents économiques et, si l'objectif de la taxation est atteint, la base taxable devrait avoir disparu. Ainsi, un transfert de la fiscalité sur le travail à une fiscalité sur l'environnement, idée défendue dans le Livre vert sur les instruments fondés sur le marché utilisés à des fins de politique environnementale et d'énergie de la Commission européenne, n'est guère envisageable dans une économie de taille réduite comme celle du Luxembourg, caractérisée par une mobilité élevée des consommateurs et du nombre réduit d'assujettis potentiels stables (càd. les résidents).

Aussi faut-il prendre en compte le fait qu'au Luxembourg, le facteur travail est de moins en moins résident. Un allègement de ce facteur par une fiscalité écologique sur la consommation des résidents présente des limites certaines.

De nombreux pays, au rang desquels le Luxembourg, ont d'ores et déjà introduit des éléments de fiscalité durable dans leurs dispositifs fiscaux. Ainsi, le Gouvernement a récemment mis en place deux séries de dispositions allant dans le sens d'une plus grande responsabilisation des consommateurs :

- les mesures concernant les émissions de CO<sub>2</sub> décidées dans le cadre du Comité de Coordination Tripartite d'avril 2006 et mises en œuvre par la loi du 22 décembre 2006 (taxe sur les véhicules routiers, contribution changement climatique) ;
- les mesures proposées dans le cadre du projet de loi cadre sur l'eau (principe pollueur-payeur répercuté sur les utilisateurs finaux, taxe de prélèvement d'eau, taxe de rejet d'eau).

Ces mesures présentent l'avantage d'inciter à la responsabilisation des consommateurs et permettent le financement des programmes de préservation de l'environnement via l'affectation des sommes collectées à différents fonds spéciaux (fonds des mécanismes de Kyoto, fonds pour la gestion de l'eau), sans porter atteinte à la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

### **5.2.1. Mesures visant à réduire les émissions de CO<sub>2</sub>**

La loi du 22 décembre 2006 a introduit :

- une réforme de la taxe sur les véhicules routiers.

Depuis 2007, cette taxe tient compte des émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules routiers. La modulation de la taxe en fonction des émissions de CO<sub>2</sub> dont ils sont responsables est un moyen de responsabiliser les automobilistes et de les inciter à opérer un choix citoyen lors de l'acquisition d'un nouveau véhicule. D'autres systèmes de taxes sur les véhicules polluants sont déjà en application dans de nombreux pays, le but des autorités publiques étant, tout comme au Luxembourg, d'inciter à l'acquisition de véhicules propres. La Chambre de Commerce insiste à ce que l'introduction de telles mesures se fassent toujours en concertation avec les secteurs économiques concernés et prévoient des périodes transitoires suffisamment longues.

Si le Luxembourg a opté pour la mise en place d'une mesure désincitative, d'autres pays se sont à l'inverse prononcés pour l'utilisation du volet incitatif de la politique fiscale. C'est notamment le cas du Canada qui a instauré des subventions aux véhicules propres prenant la forme d'une suppression des accises sur les biocarburants (éthanol notamment).

Pour rappel, la Chambre de Commerce s'oppose quant au fond et à la forme de l'article 3 du projet de loi n° 5801 (dans sa mouture actuelle). La mesure prévoyant l'introduction de la non déductibilité dans le chef des entreprises des dépenses d'exploitation des véhicules de sociétés dépassant une valeur d'émission de CO<sub>2</sub> de 190 g/km aura un impact très limité sur le bilan global du Luxembourg en matière de réduction des émissions, mais un impact négatif très important sur les entreprises (dissuasion de proposer cet avantage en nature à leurs salariés, ...) et sur les sociétés de leasing et garagistes. La Chambre de Commerce estime par ailleurs que l'objectif de réduction des émissions CO<sub>2</sub> des véhicules est déjà largement couvert par la réforme de la taxe sur les véhicules automoteurs.

- une contribution « changement climatique » sur les carburants.

Celle-ci s'est traduite par une hausse de 2 cents par litre d'essence et de 1,25 cents par litre de diesel au 1<sup>er</sup> janvier 2007, suivie d'une hausse supplémentaire de 1,25 cents par litre de diesel au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Cette contribution a été décidée afin de compenser financièrement les émissions liées aux exportations de carburants caractérisant le Grand-Duché. Selon les estimations du Statec, près de 75% des quantités de carburants vendues sur le territoire national sont en fait consommés à l'étranger.

Les recettes fiscales générées par ces deux taxes seront affectées au fonds spécial consacré au financement des mécanismes de Kyoto et serviront à financer des mesures de développement propres (mécanismes flexibles prévus par le Protocole de Kyoto), notamment à travers la participation du Grand-Duché aux fonds carbone de la Banque Mondiale et de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement.

### **5.2.2. Mesures en faveur d'une gestion durable de l'eau**

Le projet de loi-cadre sur l'eau<sup>44</sup> transpose en droit national la directive cadre sur l'eau (DCE) établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Trois grandes ambitions soutendent cette directive, à savoir :

- atteindre à l'horizon 2015 un bon état écologique des eaux souterraines et superficielles en Europe ;
- répercuter intégralement les coûts des services liés à l'utilisation de l'eau ;
- impliquer les citoyens dans l'élaboration et le suivi des politiques.

En matière de la directive-cadre sur l'eau, les Etats membres ont de la latitude dans la mise en pratique des mesures visant à atteindre les objectifs prévus (càd. notamment répercuter intégralement les coûts des services liés à l'utilisation de l'eau). Si le Luxembourg arrive à s'accorder sur des dispositions plus favorables pour ses entreprises que dans d'autres pays, alors la législation afférente pourra dégager un réel avantage compétitif pour les entreprises résidentes. La Chambre de Commerce renvoie dans ce contexte à son avis relatif au projet de loi 5695 où elle propose une série de précisions et de modifications en matière de tarification des services de l'eau et de taxation.

La mesure la plus visible du projet de loi est celle concernant la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau selon les principes du pollueur-payeur et de l'utilisateur-payeur (article 8 du projet de loi-cadre).

Le législateur prévoit l'introduction de trois dispositifs :

- la facturation aux consommateurs à prix coûtant des services liés aux prestations dans le cadre du cycle urbain de l'eau (principe « prix-vérité ») ; les fonds ainsi récupérés seront utilisés pour le financement des services en question ;
- l'introduction d'une « taxe de prélèvement » ; elle sera exigible chaque fois que de l'eau est prélevée que ce soit dans une eau de surface ou dans une eau souterraine ; elle répercutera les coûts subis par l'environnement et les ressources du fait du prélèvement opéré ;

---

<sup>44</sup> Projet de loi n°5695

- l'introduction d'une « taxe de rejet » ; reposant sur le même principe que la taxe de prélèvement, elle sera perçue à chaque fois que de l'eau est rejetée dans une eau de surface ou une eau souterraine.

Les recettes de ces deux taxes ont vocation à alimenter le Fonds pour la gestion de l'eau.

### **5.3. Privilégier d'autres mesures en faveur du développement durable**

- Dans certains cas, l'instrument de la fiscalité durable risque de stigmatiser les entreprises alors qu'il serait bien souvent plus efficace de les amener à adopter une **démarche volontaire**. La Chambre de Commerce privilégie une telle approche volontaire. Une prise de conscience grandissante peut être observée depuis des années auprès des entreprises luxembourgeoises quant à leurs responsabilités sociales et environnementales.

De plus en plus d'entreprises s'engagent en effet volontairement dans des pratiques respectueuses de l'environnement du fait des gains qu'elles en retirent, soit au niveau de leurs coûts ou au niveau de leur image de marque.

De nombreuses initiatives ont d'ores et déjà été mises en œuvre au sein d'entreprises du secteur privé qui montrent les bienfaits de mesures volontaires par rapport à des mesures plus contraignantes. Plusieurs associations ou fédérations professionnelles luxembourgeoises ont pris de telles initiatives et signé des accords volontaires en matière de développement durable ou en matière de l'un ou de l'autre aspect favorisant le respect du développement durable.

Ce type d'accords permet la réalisation de l'objectif environnemental sans mise en place d'instruments fiscaux dégradant la compétitivité des entreprises. La base étant le volontariat, les entreprises ne sont pas stigmatisées et pénalisées par des mesures fiscales grevant leur compétitivité. En outre, s'agissant d'une démarche volontaire, l'implication des acteurs à la réalisation de l'objectif commun n'en sera que plus forte et les résultats obtenus meilleurs.

- Les termes « responsabilité » et « entreprise » sont plus que jamais liés. Les entreprises se comportent de plus en plus et dans leur grande majorité en acteurs citoyens, actifs en faveur du bien-être de tous, non seulement par le biais de la production de richesses, mais aussi par celui de l'engagement en faveur du développement durable. Cette démarche volontaire porte le nom de **responsabilité sociale d'entreprise** (RSE).

La Commission européenne a défini la responsabilité sociale des entreprises comme « *l'intégration volontaire par les entreprises de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes* »<sup>45</sup>. Dans sa communication du 22 mars 2006, elle précise par ailleurs que « *les entreprises ont un comportement socialement responsable lorsqu'elles vont au-delà des exigences légales minimales et des obligations imposées par les conventions collectives pour répondre à des besoins sociétaux* »<sup>46</sup>.

La responsabilité sociale d'entreprise correspond par conséquent à la transposition au niveau des entreprises des problématiques du développement durable. Les considérations d'ordre

---

<sup>45</sup> Commission européenne, « *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises* », Livre vert , COM (2001) 366 final, Bruxelles, le 18 juillet 2001, § 20, p. 8.

<sup>46</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, « *Mise en œuvre du partenariat pour la croissance et l'emploi : faire de l'Europe un pôle d'excellence en matière de responsabilité sociale des entreprises* », COM (2006) 136 final, Bruxelles, le 22 mars 2006, p.2.

environnemental et social font ainsi partie intégrante de leurs préoccupations premières, au même titre que les aspects économiques.

Au niveau du Luxembourg, la Chambre de Commerce entend saluer l'initiative lancée par l'UEL (Union des Entreprises Luxembourgeoises), devant déboucher à terme sur la création d'un label RSE. Par ailleurs, de nombreuses entreprises et associations professionnelles se sont d'ores et déjà engagées dans la démarche volontaire de responsabilité sociale d'entreprise.

Le fait pour les entreprises de s'engager activement dans des démarches de RSE traduit un comportement citoyen. Elles ont pleinement conscience des défis que l'activité humaine pose à l'environnement et agissent à leur niveau pour que leurs activités aient le moins d'impacts néfastes possibles sur la société, en essayant notamment de diminuer les externalités négatives que leurs activités induisent.

Afin de renforcer la crédibilité et la visibilité aux yeux du grand public de leurs actions dans cette direction, nombreuses sont les entreprises à mettre en place des chartes sociales et des codes de bonne conduite, ou, mieux encore, à s'engager dans des démarches de normalisation.

Il existe deux types d'approches en termes de normalisation : la certification d'un processus de production, qui se fera par le biais de normes, et la certification d'un produit, par le biais d'un label.

- Aux yeux de la Chambre de Commerce, il est crucial de s'atteler à la réalisation des objectifs du développement durable dans le contexte d'une stratégie globale, cohérente et coordonnée au niveau européen et international. Pour garantir une telle stratégie, **l'outil réglementaire** est souvent privilégié par les autorités publiques aux niveaux national et étranger. Les réglementations peuvent être d'origine nationale et n'avoir par conséquent force de loi que sur le territoire national. Il est évident que des dispositions légales ou réglementaires trop contraignantes ou ne s'appliquant qu'aux seuls agents économiques sur le territoire national, n'ont aucun sens si elles ont comme conséquence une détérioration de la compétitivité des entreprises nationales, c'est-à-dire si les autres pays n'appliquent pas les mêmes mesures à leurs administrés. Dans ce cas, l'effet favorable souhaité en matière sociale ou environnementale ne sera pas soutenable et risque de créer des distorsions de concurrence et des délocalisations de facteurs de production.

Si les mesures émanent d'institutions supranationales et s'appliquent de manière homogène aux agents économiques à plus grande échelle, alors les effets en faveur de la protection de l'environnement, par exemple, ont plus de chance d'être efficaces. Au sein de l'Union européenne (UE), les Etats membres transposant la législation dite communautaire en droit national. La logique du marché unique pousse non seulement à l'intégration économique au sein de l'espace européen, mais aussi à une intégration d'ordre juridique, qui peut prendre la forme d'une harmonisation croissante des cadres réglementaires nationaux.

Le développement durable entre parfaitement dans ce cadre. Ses enjeux étant planétaires, les négociations sont dans une large mesure menées au niveau supranational (G8, Conférences de l'ONU, UE, etc.). La Chambre de Commerce est d'avis que les initiatives communautaires doivent répondre aux exigences posées par la globalisation des marchés et tenir compte des intérêts des entreprises européennes à une échelle mondiale. Par ailleurs, les directives sont à privilégier, puisqu'elles permettent une certaine latitude aux Etats membres lors de leur transposition en droit national. Dans ce contexte, elle rappelle que les autorités publiques et politiques du pays doivent impérativement appliquer le principe de la transposition « de toute la directive, mais rien que la directive ».

Par exemple, l'une des réalisations récentes de l'Union européenne en la matière concerne la performance énergétique des bâtiments (cf. directive 2002/90/CE). L'amélioration de la performance énergétique des bâtiments présente un triple avantage. Elle est profitable à la fois :

- pour les consommateurs qui vont diminuer leurs dépenses en énergie grâce à la meilleure isolation de leur habitation ;
- pour les entreprises du secteur de la construction grâce à l'activité supplémentaire générée par la mise en conformité des habitations existantes et futures ;
- pour l'ensemble du pays qui réduira sensiblement ses émissions de CO<sub>2</sub> et se conformera plus facilement aux engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto.

En pratique, la directive concernant la performance énergétique des bâtiments comporte :

- une méthodologie commune de calcul de la performance énergétique des bâtiments ;
- une définition de normes minimales relatives à la performance énergétique des bâtiments ;
- l'instauration d'un contrôle régulier des chaudières et des systèmes centraux de climatisation dans les bâtiments, ainsi que d'une évaluation des installations de chauffage dont la chaudière a plus de 15 ans ;
- la mise en place de systèmes de certification pour les bâtiments.

L'idée de base est de réduire autant que possible l'empreinte écologique des logements. Allant au-delà de cette directive, certains pays (notamment en Europe du Nord) accordent des crédits d'impôts aux propriétaires de logements respectueux de l'environnement.

Pour une analyse détaillée des implications de la transposition en droit national de cette directive, la Chambre de Commerce renvoie à ses deux avis relatifs au projet de règlement grand-ducal n° 5652.

- Des **mesures d'information au consommateur**, permettent également une véritable prise de conscience environnementale au niveau des consommateurs.

Au Luxembourg, la récente campagne promouvant l'achat intelligent « clever akafen » constitue une excellente initiative dans le domaine. Cette action lancée par la « SuperDrecksKëscht », en collaboration avec la Chambre de Commerce, vise à mettre en évidence, dans la distribution, les produits écologiques et durables et aider le consommateur dans le choix de produits respectueux de l'environnement (emballages écologiques et recyclables, produits ne renfermant aucune ou peu de substances polluantes, produits durables, c'est-à-dire solides et consommant peu d'énergie, et pouvant être valorisés après leur usage).

Ces derniers portent ainsi une étiquette sur laquelle le consommateur peut lire « clever akafen ».

Outre l'information sur le produit lui-même, le consommateur peut également obtenir des informations sur les entreprises et leurs démarches en matière de développement durable. De plus en plus nombreuses sont en effet les entreprises à publier, en sus de leur rapport annuel d'activités, un rapport de développement durable.

- **L'exemplarité des initiatives et actions des autorités publiques** nationales et locales est également une piste à suivre. En effet, les acteurs publics sont également des consommateurs importants et peuvent donner l'exemple en suivant les considérations de développement durable. Il peut s'avérer très efficace pour les acteurs publics (Gouvernement, administrations publiques, collectivités locales, etc.) de faire preuve d'une grande exemplarité dans leurs actions. Ils peuvent

ainsi, non seulement inciter les citoyens à modifier leurs comportements et devenir socialement responsables, mais aussi renforcer la légitimité du secteur public en démontrant sa capacité à insuffler le changement en matière de développement durable.

Les propos de Stavros Dimas, commissaire européen à l'environnement, corrobore ce dernier argument : « *ce n'est que si tous les acteurs publics à travers l'Europe travaillent ensemble pour responsabiliser leurs achats que nous parviendrons à un changement significatif du marché en faveur de l'amélioration des performances environnementales des entreprises et des produits* ».

Les enjeux de l'exemplarité précitée du secteur public sont non seulement sociaux et environnementaux, mais également économiques. L'achat public responsable est en effet efficace à bien des niveaux. Il permet d'améliorer les procédures de passation des marchés, et donc de réaliser des économies potentiellement substantielles, tout en utilisant la puissance financière du secteur public pour agir positivement sur les aspects environnementaux et sociaux.

La Commission européenne a chiffré pour l'année 2004 à 1500 milliards d'euros les fonds dépensés chaque année par les pouvoirs adjudicateurs au sein de l'UE-15, soit 16% du PIB européen<sup>47</sup>. Le pouvoir financier des acteurs publics est donc considérable et pourrait permettre l'accomplissement de progrès sensibles en matière de développement durable.

Il apparaît donc que l'achat public doit devenir responsable. Concrètement, cela peut se matérialiser par :

- l'achat d'ordinateurs et d'équipements électroniques énergétiquement efficaces ;
- la construction de bâtiments publics répondant à des critères d'efficacité énergétique ;
- l'approvisionnement des bâtiments et édifices publics en énergies renouvelables ;
- l'utilisation de produits et services d'entretien respectueux de l'environnement et de la santé des individus ;
- le développement de transports publics propres, ou tout au moins dégageant de faibles émissions ;
- le choix de partenaires, sous-traitants, reconnus pour leurs pratiques sociales et environnementales irréprochables. Cela requiert notamment l'inclusion de critères environnementaux dans les appels d'offre.

La mise en place systématique du tri sélectif au sein de l'administration publique constitue également une action de poids renforçant l'exemplarité du comportement des autorités publiques.

Les institutions européennes se sont elles-mêmes engagées en faveur de la préservation de l'environnement. Le nouvel immeuble actuellement en construction pour la Banque Européenne d'Investissement (BEI) répond ainsi parfaitement aux nouvelles exigences en matière de performance énergétique. L'institution a en effet cherché à minimiser les effets négatifs sur l'environnement liés à la construction et à l'exploitation de ce nouvel immeuble, si bien que les techniques mises en œuvre pour sa construction permettront de réduire la consommation en énergie d'environ 50% par rapport aux immeubles de bureaux classiques. Il s'agit du premier immeuble au Luxembourg à être certifié suivant la *Building Research Establishment Environmental Assessment Method* (BREEAM).

---

<sup>47</sup> « Rapport sur le fonctionnement des marchés publics dans l'Union européenne : avantages issus de l'application des directives européennes et défis pour l'avenir », 03/02/2004 [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/publicprocurement/docs/public-proc-market-final-report\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/docs/public-proc-market-final-report_en.pdf)

- Les **énergies renouvelables** ont un important rôle à jouer en matière de développement durable. Trois facteurs militent en leur faveur:

- Elles permettent la sauvegarde de l'environnement ;
- Leur développement est indispensable étant donné l'épuisement inévitable des ressources limitées de la planète en sources d'énergie non renouvelables ;
- La hausse continue du prix des énergies fossiles diminue leur coût de revient relatif. L'étude LUXRES ("*Bestimmung der Potenziale und Ausarbeitung von Strategien zur verstärkten Nutzung von erneuerbaren Energien in Luxemburg*") met en évidence les potentialités du Luxembourg en matière d'énergies renouvelables. Il y apparaît qu'il serait possible d'accroître à terme (différents scénarios avec pour échéance les années 2010 et 2020 ont été réalisés) de manière substantielle la production d'énergie (électricité et chaleur) à partir de sources d'énergies renouvelables (énergie éolienne, hydraulique, photovoltaïque, solaire, etc.).

Les auteurs de l'étude formulent différentes recommandations devant favoriser l'accomplissement de cet objectif. Il s'agit notamment de:

- Mener des campagnes d'information pour la promotion des énergies renouvelables ;
- Accroître les incitations à l'utilisation d'énergies renouvelables ;
- Simplifier la structure des systèmes incitatifs existants afin d'accroître la visibilité et la transparence des dispositifs en place ;
- Accroître la sécurité des investissements dans le domaine et assurer que les aides seront accordées sur le long terme.

La Chambre de Commerce est d'avis que le Luxembourg a intérêt à exploiter toutes les pistes raisonnablement possibles en vue d'augmenter le potentiel des énergies renouvelables<sup>48</sup>. Elle estime cependant qu'en fin de compte, la part de ce potentiel dans le total des sources énergétiques classiques est limitée, notamment en comparaison avec d'autres pays, plus grands ou présentant des spécificités dans ce contexte.

Ainsi, l'application ou l'imposition d'un taux défini d'utilisation des énergies renouvelables par rapport une valeur de référence européenne est à proscrire, puisqu'elle ne tiendrait qu'insuffisamment compte du potentiel réduit du Grand-Duché et de ses spécificités en la matière.

Par ailleurs, le rapport coût-efficacité d'une approche forcée serait substantiel et contraire à toute considération de développement durable. En effet, les bienfaits en matière de protection de l'environnement ne pourraient justifier la perte de compétitivité engendrée pour les entreprises, le prix élevé à payer à terme pour ces formes d'énergie par le consommateur et le coût élevé pour les finances publiques et la collectivité.

La Chambre de Commerce exige que les hausses de prix découlant de telles mesures soient neutralisées dans l'indice des prix à la consommation, pour annuler tout impact potentiel sur l'échelle mobile des salaires.

#### **5.4. Promouvoir les initiatives volontaires : une solution optimale pour les autorités publiques**

---

<sup>48</sup> Le projet de règlement grand-ducal n° 5784 vise, sur la base des conclusions de l'Etude LUXRES, à renforcer la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables. L'avis de la Chambre de Commerce y relatif sera disponible au cours des semaines à venir.

L'impérieuse nécessité d'agir en faveur du développement durable semble aujourd'hui intégrée par une fraction croissante des consommateurs et des entreprises. Cette prise de conscience doit non seulement être saluée, mais plus encore encouragée et accompagnée. De gros efforts restent en effet à fournir au niveau global afin de mettre en conformité à une large échelle les actions (méthodes de production, habitudes de consommation, etc.) avec les ambitions de respecter les critères du développement durable.

La Chambre de Commerce considère qu'il est nécessaire de promouvoir les initiatives socialement responsables (responsabilité sociale d'entreprise, consommation socialement responsable, investissement socialement responsable), et salue ainsi l'octroi par le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur d'un crédit de 50.000 EUR au titre du projet de budget 2008 en faveur de la promotion de la RSE.

Valoriser la RSE à grande échelle avec des moyens importants permettrait de favoriser des comportements durables à la fois d'un point de vue environnemental et d'un point de vue économique. En effet, le fait d'intégrer de manière volontaire des considérations environnementales à la stratégie commerciale des entreprises présente plusieurs avantages, notamment :

- de tenir compte de la rentabilité des investissements réalisés. De ce point de vue, à travers la mise en œuvre des stratégies de développement durable par les entreprises, le progrès environnemental s'accompagne toujours au niveau de l'entreprise d'un gain de productivité quantifiable au niveau de l'entreprise prise individuellement ;
- d'éviter la sur-réglementation (*overregulation*) qui limiterait la compétitivité des entreprises et donc de toute l'économie ;
- de substituer à une réglementation contraignante des comportements volontaires, individuels ou collectifs ;
- d'accroître l'implication des entreprises dans la réalisation d'objectifs environnementaux et d'obtenir de meilleurs résultats.

Sur la base de ces considérations, la Chambre de Commerce plaide pour l'octroi de dotations budgétaires plus conséquentes à l'avenir en faveur de la promotion de la RSE.

## **ANNEXE TECHNIQUE: LE CADRE EUROPEEN DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE**

Dans cette annexe technique, la Chambre de Commerce tient à présenter les principales explications des auteurs de la documentation budgétaire en rapport avec le cadre européen de la politique budgétaire. Cette annexe se réfère ainsi au Volume III, qui a été publié pour la première fois dans le cadre du dépôt du projet de budget 2008, ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

En effet, les informations et explications y reprises sont claires et précises, et ainsi précieuses pour une meilleure visibilité et une plus grande transparence dans une matière complexe.

La Chambre de Commerce reproduit ci-dessous les explications les plus importantes permettant au lecteur de mieux comprendre le lien entre l'optique luxembourgeoise et l'optique européenne de la présentation budgétaire. L'intégralité du Volume III peut être téléchargée sur le site [www.etat.lu](http://www.etat.lu) sous le Ministère des Finances (cf. Inspection Générale des Finances).

### **Le cadre de référence**

Aux termes du pacte de stabilité et de croissance, les Etats membres de l'Union européenne doivent veiller à ce que:

- le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut ne dépasse pas le taux de 3% du produit intérieur brut et que
- le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut ne dépasse pas le taux de 60% du produit intérieur brut.

D'après le Protocole sur la procédure des déficits excessifs, annexé au Traité sur l'Union européenne, le déficit - ou excédent - public est défini comme étant le besoin - ou la capacité - de financement de l'ensemble du secteur des administrations publiques.

La notion de déficit public se réfère donc à un ensemble plus vaste que celui qui est délimité par le budget de l'Etat, tel qu'il est établi, d'après les règles de la comptabilité publique, au niveau des différents Etats membres de l'Union européenne.

Le terme de « déficit public » se réfère en effet aux règles de la comptabilité nationale et regroupe dès lors en plus des Ministères, Administrations et autres Services de l'Etat également les Administrations communales et les Administrations de sécurité sociale.

Le Pacte de stabilité et de croissance a donc introduit un nouveau cadre de référence pour la définition et la mise en oeuvre des politiques budgétaires des Etats membres (cadre contraignant).

Les Etats membres demeurent dès lors responsables de leur politique budgétaire mais s'engagent à respecter les règles de discipline budgétaire qui figurent au Traité de Maastricht et au Programme de stabilité.

Pour "mesurer" objectivement le respect de la discipline budgétaire, il faut un cadre comptable de référence. Ce cadre de référence est constitué par le Système Européen de Comptes nationaux et régionaux (SEC 95).

Ce système a pour vocation de décrire le fonctionnement d'une économie globale qui est composé de secteurs qui regroupent les unités institutionnelles qui ont un centre d'intérêt économique sur le territoire de chaque Etat membre.

### **L'instrument de mesure de la situation financière et budgétaire des Etats membres**

Pour la majeure partie de la population, l'élaboration de comptes nationaux peut paraître énigmatique. Comment peut-on établir les comptes d'une Nation alors que les acteurs et les échanges entre eux sont si nombreux et si divers? Que faut-il additionner, soustraire, prendre en compte ou exclure pour mesurer la situation économique d'un pays?

Des choix sont effectivement nécessaires si l'on veut rendre compte de la situation économique d'un pays. Il faut non seulement se mettre d'accord sur une multitude d'options mais il faut également disposer d'un système statistique performant pour observer les multiples échanges et pour les enregistrer dans un cadre comptable qui permette d'organiser et de comprendre les informations disponibles.

Le PIB ou Produit Intérieur Brut est l'indicateur principal de la comptabilité nationale et le plus connu. Il mesure la richesse d'un pays, sans avoir toutefois pour vocation de mesurer le bien-être de sa population.

Le RNB ou Revenu National Brut est un indicateur voisin, il s'obtient à partir du PIB en y ajoutant les transferts de revenus avec le reste du monde.

Dans le cadre des comptes nationaux, les acteurs de l'économie sont classés en secteurs institutionnels : sociétés non financières, ménages, administrations publiques, etc. La comptabilité nationale en décrit les activités et les interrelations.

Pour ce qui est de la valorisation des indicateurs de la comptabilité nationale, il convient de noter que toutes les grandeurs ou tous les agrégats sont évaluées en valeur, c'est-à-dire en euros courants.

Depuis le milieu des années 1960, le souci d'harmonisation internationale a fortement influencé les révisions successives des cadres comptables nationaux. Cela s'est traduit par l'adoption en 1968 par l'ONU, du Système de comptes nationaux (SCN 68) révisé en 1993 (SCN 93).

La construction de l'Union européenne a renforcé le besoin de disposer de données fiables et facilement comparables. A cette fin, l'Union européenne a adopté le Système européen de comptes 1995 (SEC 95), version européen du SCN 93, qui a valeur de règlement européen, et s'impose à tous ses membres. La situation économique et la croissance de chaque pays européen sont donc mesurées avec les règles du SEC 95. Seul système harmonisé pour la définition du contour des administrations publiques et pour les règles comptables, le SEC 95 est également la référence pour apprécier la situation des finances publiques dans le cadre de la Procédure de déficit excessif (protocole annexé au traité de Maastricht) sous la forme d'une notification de la dette et du déficit publics.

Les statistiques de finances publiques qui sont communiquées par les Etats membres dans le cadre de la procédure de notification des déficits publics sont basées sur les concepts et définitions du SEC 95 tel que complété notamment par Eurostat dans le manuel SEC 95 pour le déficit public et la dette publique.

Le SEC 95 peut être défini comme étant un cadre comptable intégré qui décrit de façon détaillée et structurée les événements économiques touchant l'ensemble des unités qui composent l'économie d'un pays, regroupés par secteurs, selon leurs caractéristiques. A noter que le SEC 95 n'est pas un cadre spécifique aux statistiques des finances publiques mais il s'agit du cadre de référence pour l'ensemble des statistiques macro-économiques.

Au cours des années 1990, les Etats membres de l'UE ont graduellement mis en conformité leurs systèmes de comptes nationaux avec les concepts et les règles du SEC 95. Cette harmonisation des règles de comptabilisation a favorisé la comparabilité entre les statistiques des Etats membres de l'Union européenne.

Les règles de comptabilisation du SEC 95 concernent tous les secteurs d'activité d'une économie, y compris le secteur public. A cet égard, le SEC 95 fixe des règles précises pour déterminer quelles entités appartiennent au secteur public et quelles entités se situent en dehors de son champ d'application. Les concepts et les règles du SEC 95 ont donc été adoptés dans le cadre de la surveillance budgétaire multilatérale en vue d'obtenir une méthodologie et une couverture commune (en termes d'entités appartenant au secteur public) et pour assurer la comparabilité entre les Etats membres de l'UE pour ce qui est des données budgétaires (déficit et dette publics).

Avant de passer à la présentation détaillée du système européen des comptes SEC 95 il n'est peut-être pas inutile de s'arrêter un instant sur la question de savoir si la présentation administrative du budget de l'Etat est susceptible d'être remplacée par la présentation des recettes et des dépenses de l'Administration centrale, d'après les règles du SEC 95.

### **La présentation administrative du budget de l'Etat et la présentation des comptes de l'Administration centrale d'après les règles du SEC 95.**

Notons d'emblée que ces deux présentations ne sont pas en contradiction ou en concurrence mais elles sont bien au contraire complémentaires.

A cet égard, il importe d'insister encore une fois sur le fait que le SEC 95 est basé sur un ensemble de concepts et de règles qui obéissent à une logique propre et qui sont distincts de ceux qui sont à la base de l'établissement des budgets et des comptes des Etats centraux des différents Etats membres.

Au Luxembourg, les règles de la comptabilité publique qui sont à la base de la présentation administrative du budget de l'Etat sont définies par la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Le SEC 95 se base, de son côté, sur les règles de la comptabilité nationale qui diffèrent sur de multiples points des règles de la comptabilité publique.

C'est ainsi notamment que le SEC 95 est basé sur les principes d'une comptabilité des droits constatés (*accruals*) alors que la comptabilité de l'Etat luxembourgeois est essentiellement une comptabilité de caisse. C'est ainsi également que le solde d'après le SEC 95 englobe toutes les entités et tous les secteurs appartenant à l'administration publique (administrations locales, sécurité sociale, établissements publics etc.), alors que le solde budgétaire ne fournit par définition que des

renseignements sur les activités de l'Etat, au sens de la législation sur la comptabilité de l'Etat, c'est-à-dire qu'il ne comprend que les recettes et les dépenses des Ministères, des Administrations et autres services de l'Etat.

Pour bien comprendre la différence d'approche entre la présentation dite administrative du budget de l'Etat et la présentation d'après les règles du SEC 95, il est important de souligner que la comptabilité publique a pour vocation de décrire en détail l'ensemble des flux financiers des Ministères, Administrations et autres services de l'Etat. Son fondement est constitué par la législation sur la comptabilité de l'Etat. La présentation dite " administrative " a par ailleurs également 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 le Gouvernement a une emprise directe.

Afin de permettre l'exercice de ce contrôle des flux financiers, les recettes et les dépenses sont comptabilisées pour leur valeur brute dans la présentation « administrative ». Les compensations entre recettes et dépenses sont ainsi prohibées. Dans le cadre de l'Union économique et monétaire, la présentation " administrative " des budgets nationaux est toutefois insuffisante. Dans ce cadre, il est essentiel de pouvoir analyser les agrégats financiers de l'ensemble des Administrations publiques, comprenant non seulement le budget de l'Etat proprement dit, mais également les recettes et les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat, des services de l'Etat à gestion séparée et des établissements publics et autres fondations faisant partie du périmètre de l'Etat ainsi que les opérations financières des autres entités publiques (Sécurité sociale et Communes).

Dans la présentation communément appelée " présentation de Maastricht ", les activités financières des Etats 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 présentation économique des recettes et des dépenses de l'Administration publique est donc nécessairement différente de la présentation administrative des recettes et des dépenses de l'Etat. A cet égard, il importe d'ailleurs de noter que les autres Etats membres de l'Union européenne ont, comme le Luxembourg, conservé, leur présentation "nationale" des chiffres budgétaires.

Cette approche est parfaitement conforme aux règlements de l'Union européenne sur les déficits excessifs. La réglementation européenne exige en effet uniquement des Etats membres qu'ils communiquent à la Commission dans le cadre de la notification de leur solde de financement, un tableau qui décrit en détail le passage de la présentation "nationale" vers la présentation dite de "Maastricht". Les 2 présentations ne sont dès lors pas contradictoires mais complémentaires. Elles obéissent à des règles différentes et répondent à des lectures différentes.

### **Le passage du solde administratif du budget de l'Etat au solde de l'Administration centrale, d'après le SEC 95.**

Ce chapitre a pour objet d'expliquer en détail les opérations qui sont réalisées pour passer des chiffres du budget de l'Etat aux chiffres de l'Administration centrale.

Ainsi qu'il a déjà été relevé ci-avant, le projet de budget de l'Etat tel qu'il est arrêté annuellement par l'article 1er de la loi budgétaire se différencie sur plusieurs points du budget de l'Administration

centrale qui est établi conformément aux règles de comptabilisation arrêtées dans le cadre du pacte de stabilité européen et du traité de Maastricht.

Ces différences tiennent tout d'abord au fait que l'Administration centrale constitue un ensemble plus vaste que le périmètre du budget de l'Etat, au sens de Maastricht et comprend, en plus des recettes et des dépenses du budget de l'Etat également les recettes et les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat ainsi que des organismes qui sont contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat (établissements publics, fondations, services de l'Etat à gestion séparée, etc.).

Les différences tiennent d'autre part au fait que certaines recettes et certaines dépenses sont comptabilisées différemment dans le cadre de la comptabilité budgétaire des Etats membres de l'Union européenne et dans le cadre du système européen des comptes SEC 95.

Afin de pouvoir dès lors présenter, en détail, le passage des chiffres du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2008, au budget prévisionnel de l'ensemble de l'Administration centrale pour ce même exercice et plus tard au budget de l'Administration publique, il y a lieu de se reporter tout d'abord aux chiffres de base essentiels.

### **Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2008.**

Les chiffres de ce tableau constituent le point de départ de la démarche explicative. L'objet de cette démarche consiste à retracer en détail les différentes opérations qui sont imposées par l'encadrement européen des politiques budgétaires en vue d'aboutir finalement aux prévisions de l'ensemble de l'Administration publique pour l'exercice 2008.

Rappelons dès lors que dans ses grandes lignes le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2008 tel qu'il est établi d'après les règles de la loi du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'Etat se présente comme suit: Compte Budget Projet Variation 2005 2006 2007 2008.

	Compte 2005	Compte 2006	Budget 2007	Projet 2008	Variation
<b>Budget courant</b>					
Recettes .....	6.526,4	7.890,8	7.761,0	8.355,4	+7,7 %
Dépenses .....	6.430,7	7.092,1	7.239,6	7.631,3	+5,4 %
Solde .....	+95,8	+798,7	+521,4	+724,1	-
<b>Budget en capital</b>					
Recettes .....	102,9	501,1	80,7	82,6	+2,3 %
Dépenses .....	893,0	1.288,1	789,9	827,2	+4,7 %
Solde .....	-790,1	-787,0	-709,2	-744,6	-
<b>Budget total</b>					
Recettes .....	6.629,3	8.392,0	7.841,7	8.438,0	+7,6 %
Dépenses .....	7.323,6	8.380,2	8.029,5	8.458,5	+5,3 %
Solde .....	-694,4	+11,7	-187,8	-20,5	-

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

**Les prévisions de l'Administration centrale pour 2008.**

Le tableau suivant présente globalement l'ensemble des opérations qui sont effectuées pour passer des "dépenses budgétaires" et des "recettes budgétaires" du budget de l'Etat suivant la législation sur la comptabilité de l'Etat aux dépenses et aux recettes de "l'Administration centrale", au sens du système européen des comptes SEC 95.

<b>Tableau 1</b>	2005	2006	2007*	2008
<b>A. DEPENSES</b>				
<b>1) Dépenses du budget de l'Etat</b> .....	<b>7.323,6</b>	<b>8.380,2</b>	<b>8.049,7</b>	<b>8.458,5</b>
Dépenses à retrancher:				
2) Dotations aux institutions de l'Etat .....	-36,8	-39,0	-39,3	-40,7
3) Dotations aux fonds spéciaux .....	-1.425,9	-2.004,8	-1.583,7	-1.628,9
4) Dotations aux Services de l'Etat à gestion séparée .....	-19,7	-27,0	-30,9	-62,0
5) Dotations aux établissements publics, fondations .....	-132,3	-161,1	-187,5	-220,6
6) Dépenses pour prises de participations .....	-3,7	-121,8	-16,5	-6,4
7) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires .....	-20,8	-18,9	-20,3	-16,9
8) Autres reclassements .....	306,7	317,6	385,3	536,3
<b>9) Dépenses budgétaires ajustées.</b> .....	<b>5.991,2</b>	<b>6.325,2</b>	<b>6.556,8</b>	<b>7.019,2</b>
Dépenses à ajouter:				
10) Dépenses des institutions de l'Etat .....	+35,9	+38,4	+39,5	+41,4
11) Dépenses des fonds spéciaux .....	+2.619,5	+2.822,3	+3.121,3	+3.297,6
12) Dépenses des Services de l'Etat à gestion séparée .....	+18,1	+28,2	+33,5	+50,4
13) Dépenses des établissements publics/fondations .....	+231,0	+240,4	+286,9	+314,6
14) Autres corrections. ....	-28,0	-30,6	-42,1	-50,2
<b>15) Dépenses de l'Administration centrale</b> .....	<b>8.867,7</b>	<b>9.423,9</b>	<b>9.995,9</b>	<b>10.673,2</b>
<b>B. RECETTES</b>				
<b>16) Recettes du budget de l'Etat</b> .....	<b>6.629,3</b>	<b>8.392,0</b>	<b>8.298,2</b>	<b>8.438,0</b>
17) Cession de participations, remboursements de crédits et autres opérations financières .....	-36,7	-446,2	-2,1	-1,4
18) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires .....	-20,8	-18,9	-20,3	-16,9
19) Autres reclassements .....	+428,6	+322,2	+385,3	+536,3
<b>20) Recettes budgétaires ajustées</b> .....	<b>7.000,4</b>	<b>8.249,1</b>	<b>8.661,1</b>	<b>8.956,0</b>
21) Recettes propres des institutions de l'Etat .....	0,3	0,3	0,2	0,3
22) Recettes des fonds spéciaux .....	692,7	769,1	880,3	999,9
23) Recettes propres des Services de l'Etat à gestion séparée .....	3,6	4,9	6,8	22,8
24) Recettes propres des établissements publics et fondations .....	117,6	128,1	153,3	178,6
25) Autres corrections .....	671,4	-32,2	-37,7	-52,9
<b>26) Recettes de l'Administration centrale.</b> .....	<b>8.486,0</b>	<b>9.119,3</b>	<b>9.664,0</b>	<b>10.104,7</b>
<b>C. SOLDE</b>				
<b>27) Solde de l'Administration centrale (26)-(15)</b> .....	<b>-381,7</b>	<b>-304,6</b>	<b>-331,9</b>	<b>-568,5</b>

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

\*Exécution probable d'après la notification du 1.10.2007

Pour ce qui est des chiffres de l'exercice 2007 il y a lieu de relever que contrairement à ceux du tableau de la page 16, les chiffres du tableau 1) ci-avant, tiennent comptes des plus et/ou moins-values de recettes et des dépenses qui sont susceptibles de se concrétiser d'ici la clôture de l'exercice en cours. (Voir à cet égard l'exposé introductif du projet de budget pour 2008, Volume I). Ces prévisions sont reprises de la notification que le Luxembourg a adressée pour le 1er octobre 2007 à la Commission européenne.

Le tableau ci-après retrace l'évolution pluriannuelle du détail des recettes et des dépenses de l'Administration centrale:

	2005	2006	2007	2008
<b>A) Dépenses</b>				
Consommation intermédiaire.....	660,7	660,5	698,3	703,9
Formation de capital.....	823,7	752,7	873,0	939,2
Rémunération des salariés.....	1.744,7	1.845,0	1.993,9	2.127,9
Autres impôts sur la production.....	0,2	0,2	0,2	0,0
Subventions à payer.....	460,0	483,1	507,9	518,6
Revenus de la propriété.....	38,5	43,3	59,4	56,6
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature.....	681,8	720,4	752,3	794,0
Prestations sociales en nature.....	39,1	44,5	42,2	42,7
Autres transferts courants.....	3.864,8	4.214,1	4.424,2	4.814,2
Transferts en capital à payer.....	573,5	530,3	668,7	722,1
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits.....	-19,3	129,9	-24,2	-46,3
<b>Total.....</b>	<b>8.867,7</b>	<b>9.423,9</b>	<b>9.995,9</b>	<b>10.673,2</b>
<b>B) Recettes</b>				
Production marchande.....	106,7	111,2	114,0	102,0
Production pour usage final propre.....	0,0	0,0	0,0	0,0
Paiements au titre de l'autre prod. non marchande	131,1	145,7	149,9	160,6
Impôts sur la production et les importations.....	3.923,7	4.115,9	4.338,1	4.478,2
Revenus de la propriété.....	137,4	233,1	238,1	238,3
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	3.650,1	3.930,3	4.221,6	4.446,0
Cotisations sociales.....	316,4	338,3	360,9	395,4
Autres transferts courants.....	154,5	174,4	172,8	193,2
Transferts en capital à recevoir.....	66,1	70,4	68,5	91,1
<b>Total.....</b>	<b>8.486,0</b>	<b>9.119,3</b>	<b>9.664,0</b>	<b>10.104,7</b>
<b>C) Capacité/besoin de financement.....</b>	<b>-381,7</b>	<b>-304,6</b>	<b>-331,9</b>	<b>-568,5</b>

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

### **Le passage des dépenses budgétaires aux dépenses de l'Administration centrale.**

Ainsi qu'il ressort du tableau synoptique ci-avant, un nombre important d'opérations doivent être effectuées pour passer des recettes et des dépenses du budget de l'Etat, tel qu'il est établi suivant la législation sur la comptabilité de l'Etat aux recettes et dépenses de l'Administration centrale.

Ces opérations ont pour finalité commune d'intégrer les chiffres du budget de l'Etat dans un ensemble plus vaste qui tient également compte des opérations des fonds spéciaux de l'Etat ainsi que des opérations des autres établissements publics et fondations et des Services de l'Etat à gestion séparée ainsi que des institutions de l'Etat (Maison grand-ducale, Chambre des Députés, Cour des comptes, Médiateur).

Ces opérations qui sont décrites et expliquées en détail dans les chapitres ci-après se basent sur les chiffres du tableau 1, ci-avant:

### **Neutralisation des dotations budgétaires au profit des institutions de l'Etat et des fonds spéciaux (lignes 1 à 5).**

Conformément aux règles du système européen des comptes SEC 95, les moyens financiers qui sont versés à charge du budget de l'Etat au profit des institutions de l'Etat, des fonds spéciaux de l'Etat et de certains établissements publics et fondations ainsi que des services de l'Etat à gestion séparée ne sont pas considérés comme des charges de l'Etat. Ces versements sont considérés comme des transferts internes et sont dès lors à retrancher du total des dépenses de l'Etat.

### **Le passage du solde administratif budgétaire au solde des administrations communales, selon le SEC 95.**

Pour ce qui est des administrations communales, il y a lieu de rappeler tout d'abord que ce secteur de l'Administration publique est composé au Luxembourg de :

- 116 communes,
- 59 syndicats communaux, et de
- 125 établissements publics, suivant le SEC 95.

Ce secteur se compose d'un éventail très large d'organismes qui disposent par ailleurs d'une autonomie de gestion pour ce qui est du domaine administratif et financier.

Dans ce contexte il est important de signaler également que d'après une circulaire du Ministère de l'Intérieur qui est adressée annuellement, au mois d'octobre, aux administrations communales dans l'intérêt de l'élaboration des budgets communaux, les responsables sont invités à soumettre le projet de budget au vote du conseil communal pour la mi-décembre au plus tard.

Comme les budgets des 116 administrations communales ne sont donc pas disponibles avant la fin du mois de décembre, voire le début du mois de janvier, il n'est pas possible d'établir, en ce moment - c'est à-dire au mois d'octobre 2007 – des prévisions consolidées précises au sujet de l'évolution probable des finances publiques communales en 2007 et 2008.

Dans ces conditions, la seule issue possible consiste à emboîter le pas d'autres Etats membres de l'Union européenne qui sont confrontés à la même situation et arrêter les prévisions pour l'année à

venir sur la base des tendances des années antérieures et des informations disponibles sur l'évolution future des principales catégories de recettes et de dépenses.

Ceci étant, il importe de relever dans ce contexte que le groupe de travail "Budget de l'Etat et SEC 95" a formulé des propositions concrètes en vue de pouvoir disposer dès l'année 2008 d'informations plus complètes dans l'intérêt de la formulation des prévisions budgétaires pour l'exercice 2009.

C'est ainsi que le groupe de travail a notamment suggéré de modifier le calendrier de la procédure budgétaire communale afin de pouvoir disposer au moment respectivement de la mise au point finale du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2009 et du programme de stabilité et de croissance, d'informations plus étoffés au sujet des projets de budgets pour l'exercice à venir.

Comme la concrétisation de cette proposition implique un changement législatif, le groupe de travail a proposé de recourir entre-temps, au procédé de l'échantillonnage et de demander au 20 communes les plus importantes, de transmettre au Ministère de l'Intérieur certaines prévisions chiffrées pour l'exercice 2009 dès les mois de juin – juillet 2008.

Finalement, il y a lieu de noter que le Ministère de l'Intérieur s'est déclaré d'accord pour procéder, ensemble avec le Ministère des Finances à un réexamen du contenu et des modalités d'application du plan comptable qui est actuellement d'application au sein du secteur communal.

Ceci étant, d'après les chiffres qui sont actuellement disponibles, l'évolution des recettes et des dépenses du secteur des « Administrations locales » se présente comme suit pour la période 2005 à 2007.

<b>Tableau 2</b>	2005	2006	2007
<b>A. Dépenses</b>			
<b>1) Dépenses budgétaires des communes</b> .....	<b>1.866,6</b>	<b>2.093,7</b>	<b>2.370,0</b>
2) Opérations financières .....	-84,7	-48,8	-45,3
3) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires .....	-168,0	-200,1	-233,5
4) Autres reclassements au niveau des dépenses budgétaires .....	0,0	-110,0	-250,9
5) Dépenses budgétaires ajustées .....	1.613,9	1.734,7	1.840,2
6) Dépenses du Fonds des dépenses communales .....	+ 1,7	+2,1	+2,9
7) Autres reclassements .....	-9,7	+12,6	+10,3
<b>8) Dépenses des administrations locales</b> .....	<b>1.605,9</b>	<b>1.749,4</b>	<b>1.853,4</b>

	2005	2006	2007
<b>B. Recettes</b>			
9) Recettes budgétaires des communes .....	1.811,0	1.992,4	2.284,3
10) Recettes sur opérations financières .....	-171,0	-135,2	-129,3
11) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires .....	-168,0	-200,1	-233,5
12) Autres reclassements au niveau des recettes budgétaires .....	0,0	-122,0	-278,4
13) Recettes budgétaires ajustées .....	1.472,0	1.535,0	1.643,1
14) Recettes du Fonds des dépenses communales .....	+0,6	+0,6	+0,6
15) Autres reclassements .....	+39,7	+147,4	+167,5
<b>16) Recettes des administrations locales .....</b>	<b>1.512,3</b>	<b>1.683,0</b>	<b>1.811,2</b>
<b>C. Solde</b>			
<b>17) Solde des administrations locales (16)-(8) .....</b>	<b>-93,6</b>	<b>-66,4</b>	<b>-42,2</b>

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

### **Le passage des dépenses budgétaires des communes aux dépenses consolidées des administrations locales.**

Les règles du système européen des comptes SEC 95 s'appliquent à l'ensemble des 3 secteurs de l'Administration publique.

Il en résulte que les données financières et budgétaires des 116 communes et des établissements publics doivent également être adaptées afin de pouvoir assurer leur conformité avec les principes du SEC95.

Comme ces opérations de reclassement ont été expliquées et commentées en détail ci-avant, il ne s'avère pas nécessaire de fournir une seconde fois le détail de ces opérations de mise en conformité.

L'ensemble de ces opérations qui s'imposent à l'égard des chiffres budgétaires des administrations locales est résumé au tableau 2 ci-avant.

### **Neutralisation des opérations financières (ligne 2).**

Les octrois de crédits, les remboursements de crédits accordés, les prises de participations et les ventes de participations de même que les dotations aux fonds de réserve sont considérés comme des opérations financières d'après le SEC 95. Ces opérations ne sont dès lors pas prises en considération au niveau des dépenses des « Administrations locales ».

### **Reclassement de certaines recettes en tant que dépenses négatives et de certaines dépenses en tant que recettes négatives (lignes 3 et 11).**

Le SEC 95 prescrit que les recettes qui représentent en fait des remboursements de dépenses doivent être comptabilisées en diminution des dépenses. De même, le SEC 95 prescrit que les dépenses qui représentent en fait des remboursements de recettes doivent être comptabilisées en

diminution des recettes. Du point de vue du solde, ces opérations ne sont dès lors pas prises en considération au niveau des « Administrations locales ».

**Autres reclassements au niveau des dépenses budgétaires (ligne 4).**

Cette rubrique concerne uniquement les exercices 2006 et 2007 c'est-à-dire des exercices pour lesquels les comptes ne sont pas encore clôturés.

L'inscription de cette ligne permet de tenir compte du fait que globalement les dépenses qui sont effectuées par les administrations communales restent en deçà des montants qui figurent dans les budgets votés. Afin de pouvoir dès lors rapprocher dans toute la mesure du possible les prévisions budgétaires des résultats effectifs, une moins-value globale est inscrite annuellement au titre des prévisions budgétaires des « Administrations locales ».

Le montant de cette moins-value prévisionnelle est déterminé sur la base de l'expérience qui se dégage essentiellement de l'analyse des comptes du passé.

**Le passage du solde administratif de la Sécurité sociale au solde du secteur de l'Administration de la Sécurité sociale, d'après le SEC 95.**

Ce chapitre a pour objet d'expliquer en détail l'ensemble des opérations comptables qui s'avèrent nécessaires pour passer du SEC 95 au secteur des « administrations de sécurité sociale ». Cette transition nécessite une série d'ajustements et de reclassements au niveau des recettes et dépenses courantes des organismes. Les dépenses et recettes courantes sont définies comme étant les dépenses et recettes classées aux comptes de la classe 6 et 7 du plan comptable général des organismes de sécurité sociale. Les données pour les exercices 2007 et 2008 constituent des projections établies suivant les hypothèses économiques retenues dans le cadre de l'élaboration du projet de budget de l'Etat pour 2008.

Tableau 3	2005	2006	2007	2008
<b>A. Dépenses</b>				
1) Dépenses courantes.....	5.601,8	5.814,5	5.964,7	6.319,4
2) Ajustements pour des opérations non comprises dans les comptes de la Sécurité sociale.....	+47,6	+53,3	+57,0	+58,4
3) Ajustement pour dépenses non considérés par le SEC 95	-8,3	-8,7	-14,5	-34,7
4) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires ...	-286,4	-223,2	-93,8	-50,0
5) Autres reclassements au niveau des dépenses budgétaires .....	-	-	-	-
6) Dépenses budgétaires ajustées .....	5.354,8	5.635,9	5.913,4	6.343,1
7) Autres adaptations .....	0,7	-21,4	-17,9	-32,6
8) Dépenses des administrations de sécurité sociale ...	5.355,5	5.614,6	5.895,6	6.260,5
<b>B. Recettes</b>				
9) Recettes courantes.....	5.875,9	6.194,2	6.547,0	7.114,1
10) Ajustements pour des opérations non comprises dans les comptes de la Sécurité sociale.....	221,6	230,6	218,7	189,6
11) Ajustement pour recettes non considérés par le SEC 95	-4,1	7,6	7,8	-7,7
12) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires ..	-286,4	-223,2	-93,8	-50,0
13) Autres reclassements au niveau des recettes budgétaires .....	-	-	-	-
14) Recettes budgétaires ajustées .....	5.806,9	6.209,2	6.679,7	7.246,0
15) Autres adaptations.....	-9,4	9,8	-36,4	-32,0
16) Recettes des administrations de sécurité sociale ...	5.797,5	6.219,0	6.643,3	7.214,0
<b>C. Solde</b>				
17) Solde des administrations de sécurité sociale (16)-(8)	442,0	604,5	747,7	953,5

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

A l'instar des deux autres sous-secteurs de l'Administration publique, il y a lieu d'effectuer un certain nombre d'opérations comptables pour passer au solde Maastricht des administrations de sécurité sociale.

### **Ajustements pour des opérations non comprises dans les comptes de la Sécurité sociale (ligne 2).**

Afin de pouvoir consolider les comptes de la Sécurité sociale, conformément aux règles du système européen des comptes certaines opérations doivent être considérées :

- Le forfait d'éducation : Comme ce forfait est liquidé par les caisses de pension mais qu'il est à charge du Fonds National de Solidarité, cette prestation n'est pas comptabilisée comme charge dans les comptes du régime général de pension, suivant les règles du SEC 95, cette dépense est payée par les caisses de pension et doit être considérée comme une prestation, qu'il faut donc ajouter aux charges comptabilisées.

### Le solde des administrations publiques des Etats membres de l'Union européen.

Pour terminer cet exposé, il convient de rappeler que l'analyse de l'évolution du besoin de financement de l'Administration publique du Luxembourg, au cours de la période 2005 à 2008, figure dans l'exposé introductif du projet de budget pour 2008. (Volume I).

Dans le cadre du présent exposé, il peut cependant s'avérer utile de présenter l'évolution du solde de l'Administration publique du Luxembourg par rapport aux autres Etats membres de l'Union européenne (cf. tableau ci-dessus).

### Evolution de la capacité/besoin de financement des administrations publiques

	2003	2004	2005	2006	2007
Belgique	0,1%	0,0%	0,1%	0,2%	0,3%
Bulgarie	-0,9%	2,2%	1,9%	3,3%	2,0%
République Tchèque	-6,6%	-2,9%	-3,5%	-2,9%	-4,0%
Danmark	0,0%	2,0%	4,7%	4,2%	3,2%
Allemagne	-4,0%	-3,7%	-3,2%	-1,7%	-1,2%
Estonie	2,0%	2,3%	2,3%	3,8%	1,9%
Irlande	0,4%	1,4%	1,0%	2,9%	1,1%
Grèce	-4,9%	-6,3%	-4,4%	-2,1%	-1,9%
Espagne	0,0%	-0,2%	1,1%	1,8%	1,0%
France	-4,1%	-3,6%	-3,0%	-2,5%	-2,3%
Italie	-3,5%	-3,5%	-4,2%	-4,4%	-2,3%
Chypre	-6,3%	-4,1%	-2,3%	-1,5%	-1,4%
Lettonie	-1,6%	-1,0%	-0,2%	0,4%	-1,2%
Lituanie	-1,3%	-1,5%	-0,5%	-0,3%	-0,9%
Luxembourg	0,5%	-1,2%	-0,1%	0,7%	1,0%
Hongrie	-7,2%	-6,5%	-7,8%	-9,2%	-6,6%
Malte	-10,0%	-5,0%	-3,1%	-2,6%	-1,9%
Pays-Bas	-3,1%	-1,8%	-0,3%	0,6%	-0,3%
Autriche	-1,6%	-1,2%	-1,6%	-1,1%	-0,9%
Pologne	-6,3%	-5,7%	-4,3%	-3,9%	-3,4%
Portugal	-2,9%	-3,3%	-6,0%	-3,9%	-3,6%
Roumanie	-1,5%	-1,5%	-1,4%	-1,9%	-0,3%
Slovénie	-2,8%	-2,3%	-1,5%	-1,4%	-1,5%
Slovaquie	-2,7%	-2,4%	-2,8%	-3,4%	-2,9%
Finlande	2,5%	2,3%	2,7%	3,9%	3,6%
Suède	-0,9%	0,8%	2,1%	2,2%	1,3%
Grande-Bretagne	-3,1%	-3,1%	-3,0%	-2,7%	

Notes: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en % du PIB

Source: Notification sur les déficits excessifs d'avril 2007, octobre 2007 pour le Luxembourg